POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LE SÉNAT POUR QUOI FAIRE ?

N° 159

SOMMAIRE

Julie Benetti
Et si le Sénat n'existait pas ? 5

Karen Fiorentino
Histoire intellectuelle d'un débat éternel 15

Tiphaine Le Yoncourt
Le Sénat républicain représentant des collectivités territoriales ? 27

Franck Laffaille
Le président du Sénat 41

Jean de Saint Sernin
La majorité sénatoriale sous la Ve République
Les différentes configurations à l'égard du pouvoir exécutif 53

Pauline Türk
Le Sénat : une assemblée de bons légistes ? 65

Natalia Chaeva
La réforme du règlement du Sénat
Une restructuration fondamentale des méthodes de travail ? 79

Tinette Schnatterer
Les sénateurs français, parlementaires fantômes ? 93

Hugues Portelli
Bicamérisme ou pouvoir régional 101

Alberto Lucarelli
Le Sénat italien : suppression ou transformation ?
L'institution du Sénat républicain (1946-1948) 109

CHRONIQUES

Christophe Tukov
L'avènement d'une *rule of law* « à la française » :
le juge administratif et le contentieux lié à l'état d'urgence 125

REPÈRES ÉTRANGERS
(1er avril – 30 juin 2016)
Pierre Astié, Dominique Breillat et Céline Lageot 137

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1er mai – 30 juin 2016)
Pierre Avril et Jean Gicquel 165

Summaries 187

Le Sénat est étudié par

Julie Benetti, professeure de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (École de droit de la Sorbonne).

Natalia Chavea, docteure en droit international, chercheuse invitée au British Institute of International and Comparative Law de Londres.

Karen Fiorentino, professeure d'histoire du droit à l'université de Bourgogne Franche-Comté, chargée d'enseignement au campus de Dijon de l'IEP de Paris.

Franck Laffaille, professeur de droit public à l'université Paris 13 Sorbonne-Paris-Cité (CERAP).

Tiphaine Le Yoncourt, maître de conférences en histoire du droit à l'université de Rennes 1, chercheuse au sein de l'UMR IODE (CNRS). Historienne du droit administratif et de l'administration, elle est notamment l'auteure, avec Grégoire Bigot, de *L'Administration française. Politique, droit et société, 1870-1944* (LexisNexis, 2014).

Alberto Lucarelli, professeur de droit constitutionnel à l'université de Naples Frédéric II et professeur invité à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Hugues Portelli, professeur de science politique à l'université Paris 2 Panthéon-Assas.

Jean de Saint Sernin, doctorant en droit constitutionnel, chargé d'enseignement en droit public aux universités Paris 2 Panthéon-Assas et Paris Ouest-Nanterre-La Défense. Ses recherches s'inscrivent dans le cadre du droit constitutionnel de la Ve République et portent sur l'étude des institutions législatives, du droit parlementaire et du parlementarisme majoritaire.

Tinette Schnatterer, post-doctorante en science politique à l'université de Constance (Allemagne). Ses travaux actuels portent sur la réactivité démocratique et l'interaction entre les préférences des citoyens et l'action publique ; elle travaille également sur les membres des secondes chambres dans le monde.

Pauline Türk, professeure de droit public à l'université Nice-Côté d'Azur (CERDACFF). Elle a publié *Les Commissions permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République* (Dalloz, 2005), *Le Contrôle parlementaire en France* (LGDJ, 2011), *Les Institutions de la Ve République* et *Principes fondamentaux de droit constitutionnel* (Gualino, 2016).

Julie Benetti

Et si le Sénat n'existait pas ?

Le Sénat de la Ve République est aussi méjugé que son rôle est méconnu. On sait bien quelle représentation habituelle est véhiculée de la seconde chambre dans l'opinion publique. Volontiers perçu comme un cénacle de notables, sinon de privilégiés, au style compassé et au conservatisme forcené, le Sénat n'a pas bonne presse. Dans le même temps, et si l'on tient pour anecdotique la déclaration d'hostilité fracassante du président de l'Assemblée nationale en janvier 2015[1], le bicamérisme n'est plus tellement remis en cause dans son principe même. On prête classiquement des vertus d'équilibre et de modération à cette division du corps législatif en deux chambres et l'on rappelle que les Français y ont montré par deux fois leur attachement lorsqu'elle fut menacée lors des référendums de 1946 et de 1969.

Ce hiatus entre la bonne renommée du bicamérisme et l'image dégradée du Sénat prend racine dans le manque de légitimité dont serait affecté le second, eu égard à son mode d'élection indirect et à l'absence d'alternance – sauf le renouvellement de 2011 – qui en a résulté. Le refus du changement se logerait au Sénat aussi sûrement que les conseillers des petites communes dominent son collège électoral et perpétuent une assemblée politique en déphasage avec la majorité électorale du pays. Or le Sénat dispose d'attributions importantes, équivalentes à bien des égards à celles de l'Assemblée nationale, laquelle procède pourtant d'une

1. Claude Bartolone s'était prononcé, le 29 janvier 2015 sur un plateau de télévision, « pour la fin du bicamérisme » dans sa forme actuelle et en faveur d'un « rapprochement » du Sénat avec le Conseil économique, social et environnemental. Le président du Sénat, Gérard Larcher, avait aussitôt « signifié » à son homologue de l'Assemblée nationale qu'il mettait fin à leur collaboration dans le cadre de la mission qui venait de leur être confiée par le chef de l'État, à la suite des attentats du début janvier, sur « l'engagement républicain et le sentiment d'appartenance à la nation ». Cf. notre chronique in *Constitutions. Revue de droit constitutionnel appliqué*, n° 1, 2015, p. 47-48.

élection au suffrage universel direct. Dans l'exercice de ses missions constitutionnelles, qu'il s'agisse du vote de la loi, du contrôle de l'action du gouvernement ou de l'évaluation des politiques publiques, le Sénat peut contrarier, freiner, perturber les réformes portées par l'exécutif et sa majorité sans qu'il puisse se prévaloir pour ce faire d'un mandat direct reçu par les citoyens. De là le procès récurrent de l'*anomalie* (suivant le mot fameux de Lionel Jospin[2]) que constituerait le Sénat en démocratie.

Mais que serait la Ve République sans le Sénat ? La question est de pure hypothèse puisque la Constitution ne peut être en principe révisée contre son gré (sauf comme en 1969 à emprunter directement la voie référendaire et risquer un nouvel échec). Il faudrait donc que le Sénat consente à sa propre disparition, qu'il soit politiquement acculé par un exécutif, fort et résolu, à sacrifier tout ou partie de ses prérogatives.
6 On rétorquera qu'un tel scénario étant en passe de se produire en Italie[3], il pourrait aussi advenir en France où le Sénat ne compte pas moins d'adversaires que son homologue transalpin. Convenons cependant d'une différence significative : c'est à un bicamérisme égalitaire, source de blocages législatifs et d'instabilité gouvernementale, que le président du Conseil italien, Matteo Renzi, veut mettre fin. En France, l'ascendant constitutionnel et politique de l'Assemblée nationale protège pour l'heure le Sénat d'une remise en cause aussi profonde. Mais l'argument est réversible et pourrait servir demain, sur fond d'antiparlementarisme et de bonne gestion des deniers publics, à discuter de l'utilité de conserver telle quelle une seconde chambre qui n'a pas le pouvoir du dernier mot.

Faisons alors un instant ce pari de la suppression du Sénat français. Avec les risques et limites qui s'attachent à tout exercice de fiction constitutionnelle, l'on propose de changer la lunette habituelle à travers laquelle est apprécié le rôle du Sénat, en considérant non pas tant le bicamérisme français tel qu'il est ou devrait être mais le monocamérisme tel qu'il pourrait être, autrement dit les incidences que la suppression du Sénat emporterait sur le fonctionnement et l'équilibre de nos institutions politiques[4].

---

2. Interview au *Monde*, 21 avril 1998.

3. Sous réserve que le projet de révision soit approuvé par référendum à l'automne 2016. Outre l'exemple français, le précédent du référendum irlandais du 4 octobre 2013 incite à la prudence : défendue par le gouvernement au nom de l'austérité, la proposition de suppression du Seanad Éireann a été rejetée par près de 52 % des électeurs irlandais.

4. Sans vouloir préjuger ici des difficultés d'ordre pratique et non moins sérieuses que ne manquerait pas de poser la suppression du Sénat : reclassement de mille deux cents fonctionnaires,

À défaut de pouvoir dépeindre avec précision le nouveau tableau constitutionnel que cette configuration emporterait, peut-on au moins essayer d'en brosser les contours en partant d'un constat d'évidence : le monocamérisme désigne un système d'assemblée unique. La tentation est forte d'en inférer le triomphe de l'Assemblée nationale, dont procéderait seule le vote de la loi. L'histoire constitutionnelle y incline. Le biais présidentialiste de nos institutions en dissuade. Ce n'est plus la dictature d'une assemblée unique qu'il faudrait redouter si le Sénat venait à disparaître aujourd'hui, mais le plein épanouissement de la logique présidentialiste de la V^e^ République.

Une assemblée unique pour légiférer

Envisager la possibilité même d'une assemblée unique suppose déjà de bien vouloir discuter les mérites supposés de l'existence d'une seconde chambre. Première idée commune, le Sénat représente *autrement* la nation, en l'occurrence ses territoires – « les collectivités territoriales », suivant l'article 24 de la Constitution –, alors que l'Assemblée nationale représente le peuple. Seconde opinion tout aussi partagée, le Sénat est une chambre de réflexion qui œuvre à la qualité de la loi. Le droit comparé enseigne pourtant que le bicamérisme n'a partie liée qu'avec le fédéralisme et qu'il n'est nullement indispensable dans les États unitaires, que tous les systèmes représentatifs n'ont pas jugé utile de l'adopter sans que l'option du monocamérisme ait révélé dans la confection de la loi des travers supérieurs.

À ce jour, sur les vingt-huit pays membres de l'Union européenne, quinze comptent une assemblée unique, mais ce sont – la Suède exceptée – des États faiblement peuplés ou de superficie réduite[5]. Pour autant, les treize États qui ont opté pour le bicamérisme ne sont pas tous de grands pays par leur dimension ou leur population ; or plusieurs d'entre eux, sans non plus être des fédérations, n'en ont pas moins fait le choix du bicamérisme : ainsi la République tchèque, l'Irlande ou la Slovénie (encore que dans ces deux derniers États, par sa composition, la seconde chambre ne puisse tout à fait être regardée comme une

rupture des contrats de travail du millier de collaborateurs parlementaires, réaffectation du palais du Luxembourg, conservation des jardins du Luxembourg, gestion du musée du Luxembourg, suppression de la chaîne Public Sénat…

5. Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Portugal, Slovaquie et Suède. Cf. le tableau établi par Jean-Philippe Derosier en annexe de son article « Le bicamérisme : un enjeu et un défi démocratiques », *Les Petites Affiches*, 4 mars 2015, p. 7-13.

assemblée politique). À l'inverse et ailleurs en Europe, des pays plus étendus que la France, comme la Turquie ou l'Ukraine, n'ont pas de parlement bicaméral. Il est difficile dans ces conditions d'établir une corrélation exacte entre la superficie ou la démographie d'un État et la structure de son organe législatif, même si l'on doit relever que l'assemblée unique a plutôt la faveur des « petits » États.

Ce détour par les pays européens inciterait de même à vérifier que dans les systèmes décentralisés ou régionalisés, « par analogie avec le fédéralisme », la seconde chambre apparaît souvent « indispensable à l'équilibre entre le centre et les composantes territoriales de l'État ». Telle est au moins la conclusion avancée par Patrice Gélard dans son rapport sur *Les Secondes Chambres en Europe* pour la Commission de Venise[6]. L'argument est habituel et on ne s'y attardera pas[7], sinon pour
8 souligner que la prétendue vocation du Sénat français à être le porte-voix des territoires nous semble en réalité l'argument le plus puissant pour en saper à terme la légitimité : si le Sénat se définit comme une chambre des territoires, le « Grand Conseil des communes de France », suivant la formule bien connue de Léon Gambetta, ses attributions devraient, en toute logique, être diminuées par rapport à celles de l'Assemblée nationale et, sur un modèle inspiré du Bundesrat, cantonnées aux seules questions intéressant les collectivités territoriales. Or, réserve faite du droit de priorité du Sénat pour l'examen des « projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales » (art. 39, al. 2 C), la Constitution française ne ménage aucune prérogative particulière à la seconde chambre qui dériverait de son pseudo-*être territorial* ; au contraire, elle consacre l'égalité des deux assemblées dans la procédure législative ordinaire, un bicamérisme parfait que seule la procédure exceptionnelle du dernier mot vient entamer.

Prétendre que dans l'exercice de la fonction législative le Sénat est le garant de l'autonomie locale face au pouvoir central, c'est confondre à bon compte le mode d'élection de la seconde chambre par un collège d'élus locaux et sa fonction de représentation qui est celle de la nation tout entière. Sans doute peut-on rappeler ici que l'acte premier de la décentralisation – la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions – a été adopté par l'Assemblée

6. *Les Secondes Chambres en Europe. Complexité parlementaire ou nécessité démocratique ?*, Strasbourg, Commission européenne de la démocratie par le droit (dite Commission de Venise), 2006, p. 1.

7. Voir, *infra*, Tiphaine Le Yoncourt, « Le Sénat républicain, représentant des collectivités territoriales ? », en particulier p. 34 et suiv.

nationale seule. La suppression du Sénat doit être jaugée non pas à l'aune d'une hypothétique *représentation* des collectivités territoriales dont il serait le gardien, mais à celle des incidences que sa disparition emporterait sur le travail législatif. L'existence d'une assemblée unique nuirait-elle à la qualité de la législation ou serait-elle gage d'une plus grande efficacité ? L'apparente simplicité de la question se dérobe face à l'impossibilité d'y apporter une réponse certaine tant ici les arguments invoqués de part et d'autre sont indéfiniment réversibles.

La défense du bicamérisme se fait sous le sceau de l'évidence : deux examens de la loi valent mieux qu'un. Par le jeu de la navette, la qualité de la loi s'améliore mécaniquement à mesure de la discussion. Là où le monocamérisme porterait à légiférer dans la hâte, l'existence du Sénat donne l'assurance que l'écriture de la loi ne fera l'objet d'aucune décision précipitée, qu'au contraire elle se bonifiera à la faveur du dialogue s'instaurant entre les deux assemblées. On connaît le mot célèbre de Georges Clemenceau, repenti du monocamérisme, qui déclarait en 1902 : « Les événements m'ont appris qu'il fallait donner au peuple le temps de la réflexion : le temps de la réflexion, c'est le Sénat[8]. » Le bicamérisme est un rempart aux dérives potentiellement liberticides d'une majorité politique momentanée. On moque volontiers le conservatisme du Sénat, mais on oublie qu'il est source de vigilance lorsque sont en cause les libertés publiques. Heureusement qu'il y eut un Sénat pour se dresser face au gouvernement quand la liberté d'association fut menacée en 1971. L'existence d'une seconde chambre oppose au « grand danger de l'entraînement […] le contrôle permanent de l'expérience[9] ». Moins sensible par son mode d'élection et la durée de son mandat aux oscillations de l'opinion publique, le Sénat peut modérer les emportements de la première chambre même si cette dernière, comme émanation directe du suffrage populaire, conserve pour les lois ordinaires le pouvoir du dernier mot. Dont acte.

Mais à quelle qualité supérieure la législation française peut-elle prétendre face à celle des pays scandinaves où le monocamérisme est pourtant devenu la règle[10] ? Peut-on continuer de prétendre que le

8. Cité par Jean-Noël Jeanneney, *Clemenceau. Dernières nouvelles du Tigre*, Paris, CNRS Éditions, 2016.

9. Suivant l'exposé des motifs du projet de loi du 19 mai 1873 sur l'organisation des pouvoirs publics, présenté par le ministre de la Justice, Jules Dufaure, au nom du gouvernement d'Adolphe Thiers.

10. Les pays scandinaves « sont passés au monocamérisme, sans cause et sans crise politiques, par une sorte d'obsolescence naturelle de la deuxième chambre », note Philippe Lauvaux (« Quand la deuxième chambre s'oppose », *Pouvoirs*, n° 106, janvier 2004, p. 84).

bicamérisme est gage de bonne législation lorsque par ailleurs chacun s'accorde en France sur la crise de la loi, le déclin de son autorité et les malfaçons dont elle est affectée ? Le constat de l'inflation normative et de la dégradation législative est connu et unanime[11] : des lois de plus en plus nombreuses, longues et bavardes, des revirements législatifs continuels d'une législature à l'autre. Mais ce serait pire, nous rétorquera-t-on, sans le Sénat ! Qu'en sait-on ? L'existence d'une seconde chambre n'est peut-être pas l'horizon indépassable de l'idéal législatif. L'exemple du monocamérisme scandinave vient ici au rebours des idées reçues : une assemblée unique n'empêche pas que la loi puisse faire l'objet de plusieurs lectures (trois au Danemark comme en Islande[12]) ni qu'une autre organisation du travail parlementaire fondée sur de grandes commissions soit mise en place pour tempérer la toute-puissance de l'assemblée plénière[13].
10 Les conditions de vote en séance publique peuvent aussi être renforcées pour certaines matières législatives (ainsi en Suède les transferts de compétences à une organisation internationale) ou faute de consensus en commission[14].

L'efficacité du travail législatif – c'est-à-dire sa célérité – pourrait y gagner, sans nécessairement perdre en qualité. Si on peut le regretter, la *réduction* du temps législatif est devenue un impératif de nos sociétés modernes[15]. La décision politique sacrifie à une dictature de l'urgence face à laquelle le mouvement lent de la délibération parlementaire semble

11. Tous les symptômes de cette « boulimie législative » avaient été dressés onze ans auparavant par Guy Carcassonne (« Penser la loi », *Pouvoirs*, n° 114, septembre 2005, p. 39-52).

12. L'article 41 de la Constitution danoise dispose : « *No bill shall be finally passed until it has been read three times in the Folketing.* » La même règle est énoncée à l'article 44 de la Constitution islandaise : « *No bill may be passed until it has received three readings in Althingi.* » Réciproquement, on remarquera que le bicamérisme n'implique pas nécessairement la navette entre les deux chambres : ainsi sous la Constitution de l'an III, le Conseil des Cinq-Cents avait-il uniquement l'initiative des lois que le Conseil des Anciens ne pouvait que rejeter ou approuver dans leur ensemble (art. 76 et 95 de la Constitution du 5 fructidor an III).

13. En ce sens, cf. Yves Weber, « La crise du bicaméralisme », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1972, p. 604.

14. Cf. Frédérique Brocal, « La Suède : un régime parlementaire monocaméral ouvert sur l'Europe », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2003, p. 326.

15. Le 13 janvier 2016, à l'occasion de ses vœux aux corps constitués et aux bureaux des assemblées, le président de la République s'est inquiété de la durée de la discussion parlementaire, lui imputant une partie de « la défiance de nos concitoyens » à l'égard de la législation, du législateur et de l'État. « Le risque, a-t-il poursuivi, est que les citoyens, faute de comprendre, s'éloignent des institutions et que la démocratie soit contestée en raison non pas de ceux qui la servent mais des lourdeurs, et que les retards soient regardés comme des formes d'impuissance. Je demande donc, je prie les présidents des deux assemblées de réfléchir à réduire le temps législatif sans lui faire perdre sa qualité. »

à l'opinion publique de moins en moins adapté. En France, la durée moyenne de la procédure d'adoption d'un texte de loi (hors textes financiers et conventions) est de deux cent quatre-vingt-trois jours, soit neuf mois et demi, ce délai moyen étant de six mois en cas de procédure accélérée. L'institution d'une assemblée unique, convenons-en, satisferait mieux aux exigences d'une cadence plus soutenue des réformes[16]. Alors quoi, supprimons le Sénat ? Mais pour quel système politique ? Il ne faut pas s'y tromper : le Sénat est une pièce essentielle du Meccano constitutionnel de la Ve République et, peut-être, la dernière digue à son présidentialisme triomphant.

Le triomphe du présidentialisme

L'expérience monocamérale française a contre elle d'avoir été brève et associée à des périodes troublées de notre histoire. Aux premières heures de la Révolution française, l'institution d'une seconde chambre est repoussée par « crainte de voir renaître en France l'aristocratie[17] ». Le 10 septembre 1789, l'Assemblée constituante décide à une large majorité de l'unité du corps législatif, à l'image de l'unicité de la souveraineté nationale affirmée dès le 17 juin et contre toute forme de division sociale. Le principe est repris par la première Constitution du 3 septembre 1791 et à sa suite par celle du 24 juin 1793[18]. Attaché à la Terreur et aux excès de l'assemblée unique, le monocamérisme en portera durablement l'empreinte et disparaît du paysage institutionnel français un demi-siècle durant[19].

La IIe République renoue avec lui sous l'influence de la tradition révolutionnaire : « Le peuple français délègue le pouvoir législatif à une assemblée unique » (art. 20 de la Constitution de 1848). Mais une fois encore la tentative tourne court. L'Assemblée s'oppose à la révision de

16. Déjà en 1972 Yves Weber notait que la lenteur de l'élaboration de loi « constitue une pièce essentielle du procès du bicaméralisme dans la quasi-totalité des États » (« La crise du bicaméralisme », art. cité, p. 590).

17. Marcel Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, 13e éd., Paris, LGDJ, 2014, p. 64.

18. Respectivement art. 1er, chap. 1er, titre III, et art. 39.

19. Les constituants de 1795 sont les premiers à faire le choix du bicamérisme dans un souci de modération en divisant le corps législatif en deux conseils : le Conseil des Anciens et le Conseil des Cinq-Cents (art. 44 de la Constitution du 5 fructidor an III). L'assemblée unique n'a pas plus les faveurs des régimes suivants, depuis la Constitution de l'an VIII, qui expérimente même le tricamérisme, jusqu'aux Chartes de 1814 et de 1830, qui installent avec la Chambre des pairs un bicamérisme d'inspiration anglaise et aristocratique.

la Constitution qui eût permis à Louis-Napoléon Bonaparte de briguer un second mandat présidentiel consécutif. Le refus de l'Assemblée d'abroger la loi électorale du 31 mai 1850 fournit au président de la République le prétexte à un affrontement décisif sous couvert de défense du suffrage universel. Isolée et discréditée, l'Assemblée est défaite par le coup d'État du 2 décembre 1851 et le Sénat rétabli comme « gardien du pacte fondamental et des libertés publiques » (art. 25 de la Constitution du 14 janvier 1852). Toutes les tentatives suivantes en faveur du monocamérisme échouent. En 1875, les républicains doivent concéder un Sénat aux monarchistes. En 1946, après l'échec du premier référendum constituant du 5 mai, une seconde chambre est rétablie sous les traits, même affadis, d'un Conseil de la République. Dernier épisode des vicissitudes du monocamérisme français, le rejet du référendum de

1969 finit d'accréditer l'idée d'une adhésion populaire à la seconde chambre.

L'aventure malheureuse du monocamérisme joue assurément en la défaveur des partisans d'une assemblée unique, ces « esprits supérieurs pour qui l'expérience n'est qu'un mot », ainsi que les raillait Laboulaye en 1848[20]. L'histoire française a de fait attaché à la figure de l'assemblée unique le masque de la tyrannie. L'association est si fortement ancrée dans les esprits qu'elle a sans nul doute déterminé en 1958 le choix de l'institution du Sénat. Il s'agit alors dans l'esprit des constituants de dresser face au risque d'une Assemblée nationale morcelée et indocile un Sénat présumé plus favorable à l'exécutif[21] : « Ah ! si nous avions la possibilité de faire surgir demain une majorité nette et constante, concédait Michel Debré, il ne serait pas nécessaire de prévoir un Sénat dont le rôle principal est de soutenir, le cas échéant, un gouvernement contre une Assemblée trop envahissante parce que trop divisée[22]. » De là l'économie de l'article 45 de la Constitution de la V^e^ République et le dispositif du dernier mot qu'il suffit au gouvernement de paralyser pour contrer les députés et laisser se poursuivre la navette. De là encore l'exigence d'un vote par les deux chambres en termes identiques des projets de loi constitutionnelle (art. 89) ou celle d'une adoption des lois organiques à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale en cas de

20. Cité par Karen Fiorentino, *La Seconde Chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques (1789-1940)*, Paris, Dalloz, 2008, p. 322.

21. Ainsi que le relève Yves Weber, le pari était légitime « à raison de la forte analogie entre l'électorat de la chambre haute et celui du président de la République dont procède le gouvernement » (« La crise du bicamméralisme », art. cité, p. 601).

22. Discours devant l'assemblée générale du Conseil d'État, 27 août 1958.

désaccord avec le Sénat (art. 46) pour que les députés ne puissent à leur guise et à leur avantage bouleverser le nouvel équilibre institutionnel.

Autant de garde-fous devenus très vite superflus : déjouant le pari des constituants, l'avènement en 1962 du fait majoritaire a métamorphosé la logique du système politique mis en place quatre ans plus tôt en donnant l'assurance au gouvernement d'un soutien indéfectible de l'Assemblée nationale. Mais par un curieux paradoxe, souligne Philippe Lauvaux, la précaution inutile de 1958 « a fondé en quelque sorte négativement la capacité et le pouvoir d'opposition du Sénat en France[23] ». Là où la seconde chambre aurait pu perdre sa raison d'être, elle a su trouver sa justification propre. Confronté au risque de la marginalisation dans un contexte politique et institutionnel dominé par l'unité majoritaire du pouvoir, le Sénat a tiré de cette position unique, en marge du système majoritaire, l'essence de son rôle, sa fonction modératrice et sa « vocation oppositionnelle »[24]. Depuis son entrée en dissidence en 1962 à l'occasion du référendum sur l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct jusqu'à son veto au projet présidentiel de la déchéance de nationalité en 2016, le Sénat a démontré l'importance sinon la nécessité d'une force d'opposition à l'unidimensionnalité du présidentialisme majoritaire.

Avec la suppression du Sénat tomberait un bastion de l'opposition parlementaire. Ne resterait que la minorité opposante de l'Assemblée nationale, dont on sait que l'influence est nulle sur la législation et la capacité de contrôle largement tributaire du bon vouloir de la majorité. Le Sénat au contraire ne connaît pas dans sa fonction de contradiction l'infirmité numérique qui grève l'action de l'opposition de l'Assemblée. Significative sous ce rapport est sa contribution à la (re)naissance des commissions d'enquête sous la Ve République, au succès de la formule des missions d'information ou au développement du contrôle de l'application des lois[25]. Sans le Sénat, ce sont des pans entiers d'un contrôle parlementaire soustrait à la logique majoritaire qui disparaîtraient.

En matière législative aussi, la présence d'une assemblée unique serait à l'avantage du pouvoir exécutif. Plus besoin pour le gouvernement et ses partisans de ménager le soutien du Sénat ou à l'inverse de passer en force, puisque l'Assemblée nationale – tout au moins sa majorité – statuerait

23. Philippe Lauvaux, « Quand la deuxième chambre s'oppose », art. cité, p. 86.

24. *Ibid.*, p. 81. Jean Mastias évoque pour sa part « une chambre de critique » (« Histoire des tentations du Sénat de la Ve République », *Pouvoirs*, n° 44, février 1988, p. 22).

25. « Le Sénat défend une forme de parlementarisme favorable aux assemblées », note Jean Mastias (*ibid.*, p. 17). En ce sens, cf. Pierre Avril, « Les innovations sénatoriales » (*ibid.*, p. 111-118).

seule, y compris en matière constitutionnelle (moyennant sans doute de nouvelles contraintes procédurales). Qui alors pour exercer le rôle de vigie législative traditionnellement reconnu au Sénat, pour faire prévaloir l'expérience et la raison ? Gageons que les conseillers de l'exécutif pourvoiront avec efficacité à la disparition du Sénat et que l'écriture de la loi sera plus que jamais abandonnée entre leurs mains.

La culture sénatoriale façonnée par le poids traditionnel en son sein des groupes centristes comme par la représentation même que les sénateurs se font de leur rôle, la permanence aussi de l'institution qu'aucune dissolution ne peut atteindre, surtout la déconnexion parfaite de son mode de recrutement de l'élection présidentielle, font du Sénat un contrepoids à la concentration majoritaire du pouvoir. Pourvu que le Sénat ne se laisse pas prendre à son tour dans les filets du système majoritaire. Pourvu aussi qu'il utilise ses prérogatives avec la mesure qu'il se fait fort de vouloir incarner. Ne céder ni à la tentation de la paralysie ni à celle de l'alignement politique : le chemin de la seconde chambre en France reste étroit.

RÉSUMÉ

Le monocamérisme est-il soluble dans la Ve République ? Majoritaire dans les pays de l'Union européenne, le monocamérisme est associé en France au risque de la tyrannie de l'assemblée unique, dont procéderait seul le vote de la loi. L'histoire constitutionnelle y incline. Le biais présidentialiste de nos institutions en dissuade. Ce n'est plus la dictature d'une assemblée qu'il faudrait redouter si le Sénat venait à disparaître aujourd'hui, mais le plein épanouissement de la logique présidentialiste de nos institutions.

Karen Fiorentino

HISTOIRE INTELLECTUELLE D'UN DÉBAT ÉTERNEL

Il faudrait supprimer la seconde chambre « en tant que Sénat tel qu'on le connaît aujourd'hui[1] ». Ces propos de Claude Bartolone, président de l'Assemblée nationale, tenus le 29 janvier 2015, pour être peu délicats vis-à-vis des sénateurs, ne sont pas pour autant bien étonnants. Voilà relancé un cri de guerre devenu familier sous la Ve République : « Sus au Sénat. » Si cette exclamation n'est peut-être pas étrangère à la couleur politique de la Haute Assemblée depuis septembre 2014[2], elle n'en reste pas moins bien classique sur la scène politique. Il est, en effet, devenu courant de dénoncer sèchement cette « anomalie » qu'est la seconde chambre : « Les collectivités locales vivent sous l'empire du socialisme municipal. En revanche le Sénat, présumé les représenter, continue superbement à sommeiller sous la férule de la droite, entre dorures et brocards lie-de-vin Napoléon III. C'est là un déni de démocratie », peut-on lire en 2008 sous la plume d'un grand journaliste[3], propos auxquels fait écho Philippe Baumel en 2014 : « L'affaire Dassault apparaît comme le révélateur de l'anomalie démocratique, mille fois dénoncée, que représente aujourd'hui le Sénat[4]. » Il s'agit là, d'ailleurs, d'une présentation devenue classique depuis la formule lancée par un ancien Premier ministre[5], regrettant l'impossible alternance au sein de la

1. *Journal officiel*, Sénat, séance du 29 janvier 2015, p. 1033.
2. Bruno Retailleau : « […] ses propos sont également graves dans la mesure où il se contredit lui-même. En avril dernier […] alors que le Sénat était de gauche, le président de l'Assemblée nationale s'était déclaré tout à fait satisfait de la situation, notre Haute Assemblée ayant connu l'alternance. Si je comprends bien son raisonnement, dès lors qu'il est de gauche, le Sénat n'est plus une anomalie démocratique. Mais qu'il revienne à droite, et il faut le supprimer » (*ibid.*).
3. Alain Duhamel, « Sénat, le triomphe de l'anomalie », Liberation.fr, 25 septembre 2008.
4. Philippe Baumel, « Sénat : vous avez dit anomalie ? », Liberation.fr, 10 janvier 2014.
5. Lionel Jospin, *Le Monde comme je le vois*, Paris, Gallimard, 2005, p. 203.

seconde chambre, comme l'avait prophétisée à tort Maurice Duverger, dès 1959[6]. Le Sénat ne servirait qu'à « surreprésenter certaines classes sociales [et] conférer à l'aristocratie ou aux notables un statut spécial par rapport à la représentation nationale[7] », il serait le « Sénat conservateur de la France impériale du XIXe siècle[8] ». Si tel est le cas, comment se fait-il que cette institution n'ait toujours pas été supprimée du paysage politique, comme le suggérait déjà Yves Weber, en 1972, dans son article « La crise du bicaméralisme »[9] ? À sa place, on pourrait installer un Sénat « chambre des opinions […] élue avec un mode de scrutin favorisant la représentation de la diversité des courants de pensée[10] », ou envisager d'en faire un organe destiné à « équitablement représenter l'échelon régional, l'échelon départemental, et l'échelon communal et intercommunal[11] », une chambre de la décentralisation, une « véritable assemblée des régions, départements et communes[12] », une « chambre des territoires[13] », un Sénat « au service de la décentralisation[14] ». Et pourquoi pas un « Bundesrat à la française[15] », ou encore, comme le suggérait le général de Gaulle, une chambre constituée « des représentants des organisations économiques, familiales, intellectuelles[16] ».

Les suggestions ne manquent donc pas quand il s'agit de transformer la seconde assemblée parlementaire en un ersatz de chambre politique, dont on pourrait éventuellement solliciter l'avis et que l'on renverrait à son manque de représentativité en cas de position contraire à celle de l'Assemblée nationale. Certes, les sénateurs ne sont pas élus au suffrage universel direct, mais indirect ; et demeurant très attachés à la représentation des collectivités territoriales, sont-ils pour autant moins légitimes

6. Maurice Duverger, « Un nouveau Sénat », *Le Monde*, 24 avril 1959.
7. Jack Lang, *Un nouveau régime politique pour la France*, Paris, Odile Jacob, 2004, p. 189.
8. Paul Alliès, « Sénat : pour en finir avec l'anachronisme », *Pouvoirs locaux*, n° 67, décembre 2005, p. 87.
9. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1972, p. 586.
10. Arnaud Montebourg et Bastien François, *La Constitution de la 6e République. Réconcilier les Français avec la démocratie*, Paris, Odile Jacob, 2005, p. 77.
11. Robert Savy, « Plaidoyer pour un Sénat du XXIe siècle », *Pouvoirs locaux*, n° 67, décembre 2005, p. 101.
12. Jack Lang, *Un nouveau régime politique pour la France*, *op. cit.*, p. 198.
13. Adrien Zeller, « Pour un Sénat chambre des territoires », *Pouvoirs locaux*, n° 67, décembre 2005, p. 97-99.
14. Robert Savy, « Plaidoyer pour un Sénat du XXIe siècle », *op. cit.*, p. 100-103.
15. Michel Rocard, « Un Bundesrat à la française », *Pouvoirs locaux*, n° 30, septembre 1996, p. 32.
16. Charles de Gaulle, *Discours et messages*, Paris, Plon, 1970, t. 2, p. 9. Cf. également, sur cette proposition, Léon Duguit, « L'élection des sénateurs », *Revue politique et parlementaire*, n° 11, 1895, p. 300-475.

pour prendre part, de manière déterminante, au processus législatif ? Si l'on s'attache aux services rendus par cette assemblée pour l'élaboration d'une norme réfléchie, on ne peut que pencher pour une réponse négative. Ce rôle majeur du Sénat n'étant pas le cœur de cette contribution, nous nous contenterons d'examiner les arguments échangés autour de l'existence d'une seconde chambre, dès les premiers débats constituants. Ce rappel permet de se rendre compte à quel point le rejet de cette institution est ancien. Comme le soulignait Emmanuel de Waresquiel : « Méfiance et mépris. C'est toute l'histoire des chambres hautes en France, qu'elles s'appellent Chambre des pairs ou Sénat[17]. » Comment expliquer dans ce cas la permanence d'un Sénat sous la Ve République ? Il faut croire que la pratique a su se révéler finalement assez convaincante pour que l'on retrouve aujourd'hui encore une telle assemblée sur la scène politique. Pour en revenir aux débats constituants, on peut observer deux temps forts : d'une part les débuts de la vie constitutionnelle contemporaine, à savoir les discussions autour de la première Constitution, et d'autre part celles qui vont précéder l'adoption des actes de 1848 et 1875, révélatrices d'arguments favorables à une « anomalie démocratique », qui se révélera bien utile.

Les débats de 1789 : le bicamérisme victime de « préjugés » institutionnels

Il faut effectivement parler de préjugés vis-à-vis du bicamérisme, qui s'expliquent par l'histoire constitutionnelle. La thèse favorable à l'installation du bicamérisme dans les institutions françaises, en 1789, est dénigrée par l'Assemblée constituante parce que celle-ci irait à l'encontre de postulats fondamentaux. L'année 1789 annonce une révolution radicale, dès le mois de juin, avec l'union des ordres et le passage de la souveraineté des mains du roi à celles de la nation. Il s'agit de faire table rase du passé. L'histoire de France est reniée au profit d'une organisation radicalement nouvelle. Les ordres, loin de pouvoir servir de référence aux institutions révolutionnaires, sont condamnés. Que peut être la chambre haute sinon un refuge pour la noblesse déchue de ses privilèges ? Mais 1789, c'est également, d'une certaine manière, le déni de l'Angleterre et de son système politique fondé sur deux chambres.

À ces raisons purement idéologiques viennent s'en ajouter d'autres,

17. Emmanuel de Waresquiel, *Un groupe d'hommes considérables. Les pairs de France et la Chambre des pairs héréditaire de la Restauration, 1814-1831*, Paris, Fayard, 2006, p. 9.

politiques et institutionnelles. Ainsi, les députés issus du tiers état, majoritaires à la Constituante, suivent des idées allant dans le sens d'une simplification et d'une unité de la représentation. Le bicamérisme, facteur de complexification de l'organisation institutionnelle, n'est pas une idée séduisante pour ces députés. Ils se laissent davantage attirer par les discours de Sieyès qui prône l'unité. Il n'existe qu'un intérêt à l'intérieur d'une société : l'intérêt général, et celui-ci doit être relayé par des organes appropriés, ce qui justifie le postulat de l'unité du législatif[18]. D'autre part, les quelques partisans d'une seconde chambre dans la future Constitution parlent de raison et de pondération à des députés avides de réformes, de brusques lendemains où l'égalité tant réclamée triomphe. Aussi ne faut-il pas s'étonner de constater une assimilation entre le bicamérisme et la contre-révolution[19]. La Haute Assemblée est perçue non seulement comme un frein, mais aussi comme un danger pour les principes constituants révolutionnaires. En revanche, le monocamérisme est en parfait accord avec la logique de 1789, c'est-à-dire la volonté de créer un modèle typiquement français.

La Constituante, de par son mode de formation, ne pouvait cautionner le vieux système des ordres. La conception même du temps est refondue par la Révolution. Le passé apparaît comme l'antithèse de l'avenir. Le marquis de Sillery s'étend le 7 septembre sur l'histoire des anciens États généraux. Selon lui, cette institution n'a jamais été représentative car sa seule fonction était de présenter des doléances, qui n'ont d'ailleurs pas toujours été suivies d'effet[20]. Les États n'ont été convoqués que pour prendre acte d'une situation dramatique, pour avaliser une catastrophe politique. La Constituante, qui prend le relais de cette institution insatisfaisante, se doit au contraire de rompre avec une servilité si contestée. Elle a pour mission de rendre à la nation ses droits. La France ayant su se débarrasser de ses scories gothiques en une nuit, elle est bien libre d'établir sa nouvelle organisation institutionnelle de la manière la plus moderne possible. Du moment où la noblesse a été éradiquée comme composante sociale, il n'y a aucune raison de lui attribuer un rôle sur l'échiquier politique. À quoi bon maintenir une seconde chambre qui

18. Emmanuel-Joseph Sieyès, *Préliminaire de la Constitution françoise. Reconnoissance et exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen*, Paris, Baudoin, 1789, p. 22-23.

19. « Vous voyez que l'orateur disait que ceux qui concevaient ces idées républicaines devaient être frappés du glaive de la loi, comme les contre-révolutionnaires de Coblentz et les partisans des deux chambres », déclare ainsi Robespierre (*Réimpression de l'ancien Moniteur*, Paris, Bureau central, 1843, t. 16, p. 503).

20. *Ibid.*, t. 1, p. 447.

serait le repaire de l'aristocratie déchue ? Les nobles qui n'ont plus aucun privilège, qui ne possèdent plus qu'un nom à particule, n'ont aucune légitimité pour former une telle chambre. Sur le plan social, ils ne représentent rien, n'ont plus aucun statut leur conférant un rôle constitutionnel[21]. L'échec du bicamérisme, en 1789, témoigne donc de la crainte de voir ressurgir l'entité nobiliaire.

Par ailleurs, pour les constituants, après avoir reconnu l'unité des intérêts politiques français dans la suprématie de la loi, il faut mettre en rapport cette unité avec un organe unique : « La nation étant une, ses intérêts étant communs, l'Assemblée nationale composée de ses représentants est également une et indivisible[22]. » La reconnaissance et l'adoption des souhaits de la nation ne peuvent être faites que par une institution à l'image de cette volonté. La loi doit être discutée de manière à être la plus proche possible des vœux de la nation ; en revanche, elle ne peut être votée que par une chambre dépositaire de la souveraineté. Donc installer deux assemblées reviendrait à dénaturer la future loi, à l'adapter à un jeu de navette entre les deux chambres. Seul l'organe des représentants a la légitimité suffisante pour se prononcer sur la loi, et il n'a besoin d'aucune autre institution pour saisir la volonté nationale. Celle-ci ne peut se traduire par une norme devant être travaillée, entourée d'infinies précautions, soumise à un double examen et à la barrière du veto royal. Ce concept d'unité est présent dès les débuts du débat révolutionnaire. Cette unité s'applique aussi bien à la volonté nationale et à la souveraineté qu'au territoire et au peuple révolutionnaire[23]. Les constituants sont portés par un courant optimiste cher à Rousseau, qui veut que la volonté de la nation ne puisse errer, qu'elle soit forcément juste et naturelle[24]. En outre, la permanence d'une assemblée conduit indubitablement à son unicité[25]. Lorsque les représentants des États ont réalisé leur unification, ils ont également réalisé qu'il ne peut y avoir de véritable

21. *Accord de la monarchie et de la liberté, ou Examen critique des bases de constitutions, proposées dans les différents cahiers*, s. l., 1789, BN, Lb[39]-1571, p. 193-194.

22. *Projet de Constitution, par M. V. de B., député de St P. L. M.*, s. l. n. d., BN, Lb[39]-7801, p. 18.

23. Cf. Lucien Jaume, *Unité et pluralité : la souveraineté nationale. L'héritage politique de la Révolution française*, Lille, PUL, 1993, p. 58. Cf. également Léon Duguit, « La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale en 1789 », *Revue d'économie politique*, 1887, p. 117-118.

24. Sur ce dogme de l'infaillibilité législative, cf. les développements de Paul Bastid, *Cours de droit constitutionnel*, Paris, Les Cours de droit, 1964-1965, p. 250.

25. Augustin-Félix-Elizabeth Barrin de La Galissonnière, *Vues sur le rapport de M. Mounier, concernant la Constitution par un député de l'Assemblée nationale*, s. l. n. d., BN, Lb[39]-1917, p. 16.

pouvoir législatif que permanent. Or, si la chambre est permanente et qu'elle ne cesse de personnifier la nation, qu'a-t-elle alors besoin d'une chambre haute qui viendrait censurer ses délibérations ? Influencés par les événements et la cohésion populaire se produisant derrière eux, les députés des États retiennent de leur réunion en une seule assemblée la force politique qui émane d'une représentation unifiée. Si le pouvoir législatif était divisé en deux instances, les constituants reconnaîtraient implicitement qu'il existe des désavantages au monocamérisme, alors qu'ils ne cessent d'encenser les acquis de la Constituante.

Enfin, l'argument le plus convaincant réside dans le parallélisme des formes. La nation étant une, sa volonté ne peut être qu'une, tout comme sa représentation[26]. Celle-ci pourrait-elle s'incarner dans deux assemblées, si ces dernières étaient toutes deux issues d'un même suffrage ? Non, puisque la dualité de l'organe législatif entraînerait inévitablement des oppositions donc des blocages entre les deux manières de concevoir un projet[27]. Pour conserver son intégrité, il faut donc accepter son unicité, c'est-à-dire empêcher toute opposition institutionnelle. D'ailleurs, le pouvoir législatif se distingue des autres organes en ce que lui seul est un réel pouvoir, alors que les autres institutions ne sont que des autorités. C'est de la nation qu'émane ce pouvoir. Nombre de constituants opèrent donc une assimilation entre la nation et sa représentation. Ainsi, la chambre des députés est l'émanation directe de la nation, donc elle ne peut rencontrer aucun type d'opposition. Cette assimilation géométrique aboutit à la consécration de la puissance des députés, seuls dépositaires de la souveraineté. Ces préjugés, qui se traduiront par un législatif monocaméral dans la Constitution du 3 septembre 1791, sont également présents dans les débats qui précèdent l'adoption des dernières constitutions républicaines. Ils ne permettront pourtant pas l'implantation d'une tradition monocamérale.

1848-1875 : L'ADOPTION D'UNE « ANOMALIE » DÉMOCRATIQUE

Dans les discussions qui précédent le vote de la Constitution de 1848, on peut trouver des arguments en faveur du bicamérisme qui seront appelés à un bel avenir. Ainsi, Laboulaye souligne que les régimes dont

26. Jean-Paul Rabaut (dit Saint-Étienne), *Opinion de M. Rabaut de Saint-Étienne sur quelques points de la Constitution*, Paris, Baudoin, 1789, p. 4.

27. Jean Crénières, in *Réimpression de l'ancien Moniteur*, *op. cit.*, t. 1, p. 414.

la France a eu le plus à se plaindre étaient monocaméraux[28]. Les bouleversements de février et de juin 1848 devraient inciter les constituants à privilégier une stabilité que seule la seconde chambre peut procurer au système constitutionnel. Il faut tenir compte des « leçons de l'expérience »[29] pour mettre au point la nouvelle norme fondamentale. L'étude de l'histoire doit servir de référence à l'œuvre politique. Deux Constitutions imposèrent un législatif unique : celle de 1791 et celle de 1793 ; Dupin se fait un malin plaisir de remarquer que la première dura onze mois et qu'un décret vint suspendre la seconde deux jours après sa promulgation – elle ne dura que « le temps d'une fête »[30].

De surcroît, cette vision des choses accrédite l'idée d'une continuité entre tous les régimes[31]. Il faut préserver les institutions qui ont fait la preuve de leur capacité à fonctionner et non les supprimer en même temps qu'un régime dont l'appellation reste un élément secondaire : « car enfin, république ou monarchie, la France n'a pas moins besoin d'unité et de stabilité dans son gouvernement[32] ». Duvergier de Hauranne va même plus loin, en soulignant l'ancienneté du principe des deux chambres dans la pensée politique depuis 1789 : « Pendant les cinquante années qui ont précédé la révolution de Février, la division du pouvoir législatif paraissait un principe définitivement acquis à la science politique, une vérité sur laquelle il n'y avait pas à revenir[33]. » Il réalise ainsi une fusion temporelle entre la pensée de tous ceux qui ont cru en la seconde chambre. Le bicamérisme apparaît dès lors comme un principe incontournable de l'expérience constitutionnelle française puisqu'il s'inscrit à toutes les époques et face à tous les régimes.

Pour les partisans de la chambre haute, par ailleurs, les promoteurs d'un législatif unifié sacrifient toute objectivité politique au profit de constructions fumeuses. Ils dénigrent le fameux dilemme qui veut qu'une seconde assemblée soit inutile ou dangereuse. Duvergier de Hauranne le pose dans d'autres termes : soit la loi est acceptée par une chambre et

28. Édouard-René Lefebvre de Laboulaye, *Considérations sur la Constitution*, Paris, Durand, 1848, p. 88.

29. *Ibid.* Cf. également François Luchaire, *Naissance d'une Constitution : 1848*, Paris, Fayard, 1988, p. 94-95.

30. André-Marie Dupin, in *Moniteur universel*, 2nd semestre 1848, p. 2610.

31. Édouard-René Lefebvre de Laboulaye, *Considérations sur la Constitution*, *op. cit.*, p. 88-89.

32. *Ibid.*

33. Prosper Duvergier de Hauranne, in *Moniteur universel*, 2nd semestre 1848, p. 2594. Eugène Rouher tient les mêmes propos : « […] je le dis, les deux assemblées ont vécu dans la doctrine, dans l'histoire […] » (*ibid.*, p. 2620).

repoussée par l'autre, ce qui confirme que celle-ci n'est pas en adéquation avec la volonté nationale, soit elle est adoptée, ce qui ne fait que renforcer l'autorité de celle-ci[34]. Nier une telle évidence reviendrait à faire le choix d'une simplification douteuse, au regard des désavantages apportés par le vote d'une mauvaise loi. Le retard d'une norme législative ne peut être comparé aux funestes conséquences d'une disposition vicieuse. Selon les termes de Lherbette, « mieux vaut une bonne loi de moins qu'une mauvaise de plus[35] ». L'important n'est-il pas la durée d'une loi et non l'augmentation législative exponentielle ? Les partisans du monocamérisme, « par leurs idées d'absolu, d'idéalité, par une politique algébrique[36] », poursuivent un mythe de l'unité qui non seulement est irréaliste mais aussi dangereux pour la stabilité constitutionnelle. D'ailleurs, ce mythe est également condamnable dans l'adéquation à laquelle il aboutit entre une souveraineté et une représentation unique. L'idée toute séduisante de Sieyès selon laquelle l'unicité de la souveraineté ne peut s'exprimer qu'au travers d'une assemblée également une est vilipendée. Duvergier de Hauranne s'en prend à ce qu'il nomme une « logomachie sans valeur »[37]. Vouloir assimiler la volonté nationale, qui est nécessairement unique, et l'organe exprimant celle-ci n'a aucune pertinence dans les faits. Par opposition à cette logique de l'unique, Duvergier de Hauranne pose la séparation entre la nature de la souveraineté et la forme de son mode d'action. Puisque la première est évidemment unique, la seconde peut être scindée car elle n'en est qu'une application[38]. Elle constitue une modalité d'expression et, comme telle, peut être sujette à des aménagements. Ces derniers n'ont pour but que de parfaire l'expression de la nation qui n'aliène, en aucune manière, sa forme. Le fond est donc à distinguer de celle-ci.

La chute du Second Empire, en 1870, la pénible désignation d'une constituante, en 1871, conduisent à de nouveaux débats sur la présence et la composition d'une seconde chambre où, là encore, on constate la prise de conscience des avantages procurés par une telle institution. Celle-ci permet d'abord à la présidence de la République de s'affermir. En 1875, la place du président de la République reste encore à déterminer. Après l'échec de 1848, il convient de savoir quel statut lui conférer, de

34. *Ibid.*, p. 2295.
35. Jacques Lherbette, *ibid.*, p. 2605.
36. Odilon Barrot, *ibid.*, p. 2623.
37. Prosper Duvergier de Hauranne, *ibid.*, p. 2295.
38. « La volonté nationale est une, soit encore ; mais cela préjuge-t-il le moyen qu'il faut pour que cette volonté se dégage et se manifeste ? » (*ibid.*, p. 2295).

manière qu'il ne puisse exercer une influence menaçante sur les institutions, tout en le rendant utile à la République. L'histoire institutionnelle française a démontré toute la difficulté à faire coexister un chef d'État et le pouvoir législatif. Tantôt il est considéré comme quantité négligeable, avec la Constitution de 1791, tantôt il accapare l'ensemble des pouvoirs sous couvert de République plébiscitaire, avec les expériences impériales. Une fois encore, le modèle des Chartes de 1814 et de 1830 offre un compromis acceptable avec un roi et deux chambres. Seulement, cette hypothèse n'est viable que dans la mesure où le chef d'État est conforté par un principe dynastique. Pour autant, la République ne peut-elle s'en inspirer ? Pour être en mesure d'exister, le chef de l'État doit pouvoir se fonder sur des attributions fortes, sans céder impérativement aux désirs de la chambre basse, sans quoi il perdrait toute utilité. Le pouvoir exécutif, représenté par un homme, doit posséder une autorité différente, mais non inférieure à celle du législatif. Il ne doit pas lui être soumis. Pour assurer son indépendance, son autonomie, il semble donc nécessaire d'établir que le pouvoir législatif n'est pas le seul organe habilité à s'exprimer au nom de cette volonté nationale. En instituant deux chambres, chacune dépositaire de celle-ci, le président de la République ne se trouve plus dans une situation de soumission face au législatif[39]. Le principe même de discussion de la loi étant établi par la scission de l'organe normatif, il n'y a plus de raison d'envisager les rapports entre le président de la République et le pouvoir législatif comme des situations potentielles d'opposition.

Le débat se déplace alors des relations entre président de la République et assemblée à celles unissant les chambres. Tandis que les discussions parlementaires permettront à la loi de revêtir plus de dignité, donc de mieux être en adéquation avec la volonté nationale, le président de la République ne se présente plus comme un adversaire éventuel de celle-ci. Il conserve l'intégralité de son domaine d'action, qui est l'exécution des lois. Le Sénat serait donc une assemblée « tampon » entre le président et la chambre basse, évitant toute querelle entre ces deux instances : « Le rôle de la chambre haute, avance Pradié, est le rôle d'une médiatrice, le rôle d'une mère qui s'interpose entre le père et les enfants, c'est-à-dire

39. Cette idée de Laboulaye est d'ailleurs littéralement reprise, en 1896, par le sénateur René Pezat : « Le pouvoir exécutif ne saurait être indépendant en présence d'une assemblée unique. L'histoire apprend à quel antagonisme entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif conduit la toute-puissance d'une seule chambre. Le contrepoids du veto ou du référendum est insuffisant. C'est fatalement la violence qui dénoue les conflits » (*Journal officiel*, débats, Sénat, séance du 29 avril 1896, p. 400).

entre les majorités et les minorités, entre le président de la République et l'autre chambre, entre ces deux groupes et l'opinion publique de la nation[40]. » Elle garantit donc une sérénité certaine dans les rapports entre les institutions.

La seconde chambre va également trouver droit de cité au sein de la nouvelle Constitution républicaine grâce à son image de « Grand Conseil des communes de France ». Le ralliement des radicaux à la cause sénatoriale passe par celui de l'un des pères de la III^e^ République : Gambetta. Dans ses premières prises de parole, Gambetta avait pointé du doigt le Sénat comme « une citadelle pour l'esprit de réaction […], une sorte de dernier refuge contre les dépossédés ou les refusés du suffrage universel[41] ». Il s'était insurgé contre la création d'une seconde chambre de résistance[42]. En revanche, dans son second discours à Belleville, le
24 23 avril 1875, il se livre à un panégyrique de cette instance. Comment expliquer un tel revirement ? Par le mode de nomination qui participe à la constitution d'un esprit républicain au Sénat. En effet, ce dernier est composé, pour deux cent vingt-cinq de ses membres sur trois cents, par le suffrage d'un corps électoral majoritairement constitué par les délégués de chaque commune. C'est donc la totalité des communes françaises qui se voit, indirectement, confier l'élection des sénateurs. Or, pour Gambetta, ce mode de suffrage présente l'avantage de faire appel aux électeurs communaux, mais va également favoriser une agrégation entre toutes ces communes qui jusqu'alors s'ignoraient. Les citoyens de ces plus petites unités territoriales vont être concernés directement, dans leur gestion communale, par la désignation des électeurs sénatoriaux. Cette obligation va amener les villageois et les citadins à s'intéresser au domaine politique, à en mieux connaître les acteurs, donc à s'instruire[43]. Les discussions, qui accompagnent toute élection, les échanges entre délégués de chaque commune au chef-lieu du département, éveilleront les consciences à la politique alors que, jusqu'à présent, elles avaient été guidées. Les constituants, en 1875, n'auraient pu trouver « un

40. Premier projet de Pierre Pradié, in *Journal officiel*, Assemblée nationale, séance du 21 mai 1873, annexe n° 1769, p. 3227.

41. Léon Gambetta, *Discours sur les lois constitutionnelles, prononcé le vendredi 23 avril 1875 dans une réunion privée à Belleville*, Nîmes, Chautard, 1875, p. 20.

42. Léon Gambetta, in *Journal officiel*, Assemblée nationale, séance du 1^er^ mars 1873, p. 1441.

43. « Cette commune qui, jusque-là, était indifférente, privée d'activité politique, va être obligée, à l'appel de ses meilleurs citoyens, de s'instruire, de s'informer, de s'enquérir, de savoir non seulement les choses de la politique mais encore ce que valent les hommes qui veulent s'en occuper » (Léon Gambetta, *Discours sur les lois constitutionnelles*, *op. cit.*, p. 27).

meilleur moyen d'éducation, de propagande, de prosélytisme, à l'usage du suffrage universel[44] ».

Paradoxalement, l'élection des sénateurs, qui pourtant est indirecte, renforcera donc le tissu communal et amènera les électeurs à mieux connaître leurs élus. Au lieu de voter pour le nom d'une liste, nom abstrait, les habitants des villes et villages désigneront des hommes qu'ils connaissent, qu'ils ont approchés, en vue de l'élection des sénateurs. Réciproquement, d'ailleurs, les délégués communaux agiront sur leurs électeurs, pourront leur transmettre leurs impressions, les tenir informés des débats, participant ainsi à une saine émulation politique : « Ces délégués reporteront dans les centres dont ils seront les représentants naturels le mouvement et la vie, c'est-à-dire ce qui manquait à la France. » Les communes, plus particulièrement les petites, sont largement majoritaires, aussi, « après délibération commune, que va-t-il sortir des urnes ? Un sénat ? Non, citoyens, il en sortira un grand conseil des communes françaises »[45]. Or ces petites communes sont la voix d'ouvriers, de paysans, de bourgeois qui souhaitent conserver le droit de faire leurs affaires, c'est-à-dire des républicains de conviction[46]. Ce Sénat rompt avec la définition étymologique des *seniores* ; il se révèle une assemblée d'hommes actifs qui se battront pour la préservation de la République, et Gambetta ne croit pas si bien dire en annonçant : « Je vous le dis, c'est dans le Sénat que se livrera la bataille suprême[47]. »

Le référendum du 21 octobre 1945 mettant fin définitivement à la Constitution de 1875, le problème d'un nouvel acte suprême se pose. Tous les partis présents à la Constituante se définissent contre le Sénat de la « tradition républicaine » ; pourtant, cette condamnation du Sénat ne remet pas en cause de manière définitive le bicamérisme, mais ouvre une phase de réflexion nouvelle sur le rôle de la seconde chambre. Si les socialistes et les communistes sont farouchement opposés aux deux chambres, les autres partis souhaitent conserver une haute assemblée, différente de la précédente. Les débats de cette période, puis la lente évolution d'un Conseil de la République législativement impuissant

44. *Ibid.*, p. 29.
45. *Ibid.*, p. 28.
46. *Ibid.*, p. 32.
47. *Ibid.*, p. 41. C'est cette prise de position de Gambetta, en faveur du Sénat, qui permet de comprendre l'adhésion de la gauche au principe du bicamérisme. Cf. Jean-Yves Mollier, « Les racines de l'antiparlementarisme au début de la Troisième République (1870-1900) », *in* Michel Vovelle (dir.), *Révolution et République. L'exception française*, Paris, Kimé, 1994, p. 549.

vers un nouveau Sénat, confirment l'analyse de cette contribution, à savoir l'attachement de la République française au bicamérisme, tel celui de Georges Clemenceau qui avouait que : « Pendant une partie de ma vie […], j'ai eu foi en la chambre unique, émanation directe du sentiment populaire. J'en suis revenu. Les événements m'ont appris qu'il fallait donner au peuple le temps de la réflexion : le temps de la réflexion, c'est le Sénat[48]. »

48. Cité par François Chevalier, *Le Sénateur français, 1875-1995. Essai sur le recrutement et la représentativité des membres de la seconde chambre*, Paris, LGDJ, 1998, p. 49.

RÉSUMÉ

La question de la pertinence d'une seconde chambre dans le paysage institutionnel français est déjà ancienne, puisqu'elle remonte aux débats constituants de 1789. Dès cette époque, on relève certains traits contre le bicamérisme qui ne sont pas sans évoquer l'expression, devenue courante, d'« anomalie démocratique » que serait la chambre haute. Pourtant, force est de constater que ce sont d'autres arguments qui vont s'imposer, expliquant l'enracinement républicain de cette assemblée.

Tiphaine Le Yoncourt

LE SÉNAT RÉPUBLICAIN REPRÉSENTANT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?

Les articles adoptés par l'Assemblée nationale les 22 et 23 février 1875 fixant la composition de la seconde chambre ont sans aucun doute contribué pour une grande part à la fondation de la IIIe République et, au-delà, à l'implantation durable du régime républicain en France[1]. Ce texte est peut-être l'autre amendement Wallon puisque c'est encore une fois au député du Nord que l'on doit la proposition qui rassemble une majorité au sein de l'Assemblée et introduit surtout une disposition résolument républicaine dans la loi constitutionnelle sur le Sénat votée deux jours plus tard. En disposant que « le Sénat se compose de trois cents membres : deux cent vingt-cinq élus par les départements et les colonies, et soixante-quinze élus par l'Assemblée nationale », l'article 1er du contre-projet d'Henri Wallon fait de la seconde chambre une assemblée élue et en ce sens républicaine, par opposition aux propositions de sénats peuplés surtout de membres de droit ou nommés que défendent alors les monarchistes[2]. Les articles suivants placent les conseillers municipaux au cœur de la composition du Sénat et, ce faisant, garantissent l'avènement à court terme d'une seconde chambre républicaine, car c'est dans les communes que les républicains sont en train de gagner la bataille du régime. Le « Sénat Wallon » a finalement été le fondateur et le défenseur de la République que ses promoteurs

1. *Journal officiel*, Assemblée nationale, séance du 22 février 1875, p. 1372-1386.
2. Cf. Karen Fiorentino, *La Seconde Chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques (1789-1940)*, Paris, Dalloz, 2008, p. 405-409.

espéraient[3]. La chambre haute va à plusieurs reprises leur donner raison au cours de la IIIe République[4].

Le lien consubstantiel entre élus locaux et sénateurs établi en 1875 bénéficie donc d'une aura républicaine et constitue surtout l'identité même du Sénat, puisque c'est ce mode de désignation original qui le distingue de la chambre basse. C'est là que loge la « spécificité sénatoriale »[5] au nom de laquelle nombre de sénateurs souhaitaient récemment que l'interdiction du cumul d'un mandat exécutif local et d'un mandat parlementaire prévue par la loi du 14 février 2014 ne s'applique pas à eux[6]. Reste que, parmi les reproches nombreux adressés au Sénat républicain, une bonne partie renvoient précisément à son rapport aux collectivités territoriales. Il est notamment accusé de ne représenter que les collectivités territoriales et de n'assurer qu'une représentation

partielle de la réalité de la nation, dont la complexité ne peut se réduire à ses élus locaux[7]. Mais il est également suspecté d'être une chambre aux réflexes corporatistes faisant primer les intérêts des collectivités et des élus locaux sur l'intérêt général ou les droits et libertés individuelles[8]. Il lui est aussi beaucoup reproché de mal représenter ces collectivités territoriales parce que désigné selon un mode de scrutin déconnecté de la démographie des territoires[9] et de la réalité de la vie locale du

3. « Comme force de résistance, comme instrument de contrôle du pouvoir, comme frein modérateur de ce même pouvoir, c'est le Sénat qui sera votre refuge et votre ancre de salut » (Léon Gambetta, discours du 18 janvier 1876 à Aix, in *Discours et plaidoyers politiques de M. Gambetta*, Paris, Charpentier, 1882, t. 5, p. 46).

4. Cf. Karen Fiorentino, *La Seconde Chambre…*, *op. cit.*, p. 447-512 ; sur la période de l'entre-deux-guerres, cf. Gisèle Bertein, *Le Sénat sous la IIIe République. 1920-1940*, Paris, CNRS Éditions, 2014, p. 193-440.

5. François Robbe, « Le sénat défenseur des collectivités locales : histoire d'une appropriation », *Pouvoirs locaux*, n° 67, décembre 2015, p. 54-64.

6. Observations de sénateurs au Conseil constitutionnel à propos de la loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur. Cf. décision 2014-689 DC du 13 février 2014, Conseil-constitutionnel.fr.

7. C'est, en dernier lieu, le reproche adressé au Sénat par le groupe de travail sur l'avenir des institutions qui propose sa fusion avec le Conseil économique, social et environnemental dans son rapport d'octobre 2015 *Refaire la démocratie*, en soulignant que « l'importance de la société civile et des corps intermédiaires est aujourd'hui trop essentielle pour que les représentants désignés par les organisations syndicales, patronales, agricoles, mutualistes, les fédérations d'associations familiales, étudiantes et environnementales demeurent confinés dans une institution dont la voix ne porte pas » (p. 103).

8. C'est la crainte qu'exprimait François Robbe en 2003 en prévenant les sénateurs par rapport au « spectre d'un Sénat corporatiste » (« Le Sénat à l'heure des demi-réformes », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 56, 2003, p. 725-757).

9. Jean Grangé. « Le poids des campagnes au Sénat. Effets et problèmes de la surreprésentation rurale », *Économie rurale*, n° 237, 1997, p. 22-26.

XXIe siècle[10], où les régions et intercommunalités tiennent désormais une place plus importante que les départements et les communes[11]. Le caractère apparemment contradictoire de ces attaques révèle toute l'ambiguïté du statut de représentant des collectivités locales du Sénat et la difficulté persistante à le penser et à le traduire concrètement dans la République française.

La « représentation des collectivités locales » par le Sénat confronte en effet la France aux contradictions et difficultés d'adaptation d'une de ses traditions révolutionnaires les plus marquantes : le principe de l'unité politique de la nation dont la volonté, toujours exclusivement générale, doit se former par l'addition des volontés individuelles des citoyens[12]. Or, par son existence même, le bicamérisme instauré en 1875 dit que le suffrage universel individuel direct qui désigne les députés n'est pas le seul mode possible de représentation de la nation en République[13]. Plus encore, il n'assure pas une représentation complète de la nation puisqu'une seconde chambre désignée différemment est nécessaire pour former le Parlement. Nourris des conceptions organiques de la société développées au XIXe siècle, les députés de l'Assemblée nationale exprimaient cette idée ainsi : « Faire représenter la société, au sommet de l'État, par deux grandes assemblées, représentant l'une la nation à l'état de molécules, c'est la Chambre des députés, l'autre la nation à l'état organique ou dans ses organes vivants, c'est le Sénat[14]. » En 1875, s'appuyer sur les élus locaux a permis de républicaniser le Sénat mais, dès la fin du XIXe siècle, les enjeux politiques ont changé et deux questions se posent : les collectivités locales sont-elles les seuls organes vivants de la nation qui doivent être représentés au Sénat ? La question est récurrente et laisse l'impression que la désignation des sénateurs par des élus locaux perdure en partie par défaut, figée par une tradition révolutionnaire refusant d'accorder la capacité de représenter la nation aux « corps

10. Robert Savy, « Plaidoyer pour un Sénat du XXIe siècle », *Pouvoirs locaux*, n° 67, décembre 2015, p. 100-103.

11. Le rapport d'octobre 2015 du groupe de travail sur l'avenir des institutions à nouveau : « Pour que les membres élus de ce Sénat soient réellement représentatifs de la diversité des élus et des collectivités territoriales, il pourrait être ainsi proposé de régionaliser leur échelon d'élection » (*Refaire la démocratie*, *op. cit.*, p. 104).

12. Pierre Rosanvallon, *Le Modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004.

13. Cf. François Robbe, *La Représentation des collectivités territoriales par le Sénat. Étude sur l'article 24, alinéa 3, de la Constitution française du 4 octobre 1958*, Paris, LGDJ, 2001.

14. Pierre Pradié, Proposition de loi sur le mode de nomination d'une seconde chambre et sur l'organisation et les attributions des pouvoirs publics, 15 novembre 1873 (*Journal officiel* du 28 novembre 1873, annexe n° 2010, p. 7263).

intermédiaires » qui, entre l'individu et l'État, structurent la société. Plus fondamentalement encore, seconde question la présence des élus locaux dans le collège électoral sénatorial confère-t-elle une nature politique aux collectivités locales et, partant, les sénateurs sont-ils représentants au sein du Parlement de corps politiques distincts de l'État central ? L'ambiguïté persistante du Sénat provient aussi de la difficulté pour la République française à reconnaître les collectivités locales autrement que comme des subdivisions administratives d'un tout.

La désignation par les élus locaux : tradition républicaine ou choix par défaut ?

Une fois les républicains établis au pouvoir dans la décennie 1880, réclamer l'organisation d'une forme de représentation professionnelle au Sénat n'est plus synonyme de retour à l'Ancien Régime. S'ouvre alors une discussion toujours en cours sur la nature juridique et politique des « organes vivants », des « forces vives » de la nation, sur les moyens d'organiser une « démocratie pluraliste », « sociale » ou « participative » par l'intermédiaire du Sénat.

L'un des premiers à plaider dans ce sens est Jean Jaurès en 1889[15]. Ce faisant, il témoigne, sinon d'une conversion des socialistes au bicamérisme, du moins de l'évolution d'une partie d'entre eux à l'heure où le Sénat se fait défenseur de la République en pleine crise boulangiste[16]. Une seconde chambre pourquoi pas, mais une chambre du travail, élue dans le cadre départemental autour de trois catégories : l'industrie, le commerce et l'agriculture. Elle serait ainsi « l'image exacte de la nation tout entière », dit Jaurès[17] : « Admettez un moment que cette chambre du travail se substitue au Sénat actuel oligarchique et sans racines profondes dans le pays, et voyez quelle solide base vous donnez à la République. » Quelques années plus tard, Léon Duguit suggère lui aussi de transformer le mode de composition du Sénat, toutefois sa logique est différente puisqu'il ne propose pas d'organiser des élections catégorielles mais d'établir une chambre des groupes sociaux[18]. Ce renouvellement

15. Cf. Alain Chatriot, « Jaurès face au Sénat. La chambre haute : problème ou solution pour les socialistes et les républicains », *Cahiers Jaurès*, n° 174, 2004, p. 39-52.

16. Cf. Karen Fiorentino, *La Seconde Chambre…*, *op. cit.*, p. 499-500.

17. Jean Jaurés, « La Chambre du travail », *La Dépêche*, 13 janvier 1889 ; disponible sur « Articles sur la réforme du parlementarisme français (1887-1896) », JusPoliticum.com.

18. Claude Didry, « De l'État aux groupes professionnels. Les itinéraires croisés de L. Duguit et É. Durkheim au tournant du siècle (1880-1900) », *Genèses*, n° 2, 1990, p. 5-27.

de la représentation de la nation lui semble possible dans la mesure où, estime-t-il, l'individualisme révolutionnaire s'écroule – ce dont il se félicite – et que depuis vingt ans se développe ce qu'il appelle « l'associationnisme », preuve qu'« une société ne se compose pas seulement d'individus isolés placés seuls en face de l'État, mais encore de groupements, d'unions organiques ayant leur vie propre distincte de la vie intellectuelle, et notamment de groupes ouvriers, agricoles, scientifiques, administratifs »[19]. La République elle-même en a reconnu et organisé l'existence en légalisant les syndicats en 1884. Pour Duguit, il est désormais temps de fonder la seconde chambre sur ces organisations. En 1911, il réclame de façon plus explicite une seconde chambre syndicale, arguant de ce que, « les éléments qui occupent la place prééminente dans le système social moderne, ce sont les groupes corporatifs et syndicaux, et qu'on n'aura rien fait pour l'organisation de la représentation politique tant qu'on n'aura pas assuré au Parlement la représentation de ces groupes corporatifs ou syndicaux[20] ».

Les projets de réorganisation de la composition du Sénat substituant ou ajoutant aux élus locaux des représentants des organisations collectives professionnelles existent donc dès la fin du XIXe, mais n'aboutissent pas[21]. D'abord parce qu'une réforme du Sénat suppose que le Sénat lui-même y consente. Ensuite et plus fondamentalement parce qu'une telle redéfinition suppose de rompre avec la tradition révolutionnaire qui interdit d'intégrer la représentation d'intérêts catégoriels dans la représentation nationale. La force de cette tradition est particulièrement sensible dans l'entre-deux-guerres. La représentation professionnelle est plus que jamais d'actualité, relayée désormais par certains hauts fonctionnaires tel le conseiller d'État Henri Chardon qui voit dans l'instauration d'un conseil supérieur du travail national l'un des éléments de la réforme de l'État alors réclamée par tous[22]. Mais pour Chardon comme pour la majorité de ses contemporains[23], cette représentation professionnelle n'est acceptable que dotée de compétences consultatives et en dehors

19. Léon Duguit, « L'élection des sénateurs », *Revue politique et parlementaire*, n° 11, 1895, p. 463.

20. Léon Duguit, « La représentation syndicale au Parlement », *Revue politique et parlementaire*, n° 3, 1911, p. 28-45.

21. Sur les projets de Sénat corporatiste dans les dernières années du siècle, cf. François Robbe, *La Représentation des collectivités territoriales…*, *op. cit.*, p. 109-127.

22. Henri Chardon, *L'Organisation de la République pour la paix*, Paris, PUF, 1926, p. 74-77.

23. Alain Chatriot, « Les apories de la représentation de la société civile. Débats et expériences autour des compositions successives des assemblées consultatives en France au XXe siècle », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 71, 2007, p. 535-555.

du Parlement. C'est le cas du Conseil national économique instauré en 1925, la plus célèbre illustration de cette tendance[24].

L'instrumentalisation du corporatisme par le gouvernement de l'État français[25] condamne le mot et change évidemment le contexte politique dans lequel la représentation professionnelle est débattue après 1945. Mais, sous l'expression de « démocratie économique et sociale » consacrée par le Conseil national de la Résistance, elle compte parmi les préoccupations des constituants de 1946. La première constituante fait le choix du monocamérisme et s'inscrit logiquement dans la continuité de la IIIe République en la matière ; elle propose de constitutionnaliser un conseil économique consultatif. Cependant, la minorité favorable au bicamérisme plaide alors pour une seconde chambre pluraliste. « Nous voudrions qu'un tiers en soit élu par les collectivités locales, telle que
32 les organise le titre VIII du projet de Constitution ; qu'un autre tiers soit élu par les grandes centrales syndicales et les organisations économiques ; que le dernier tiers enfin soit élu par les associations familiales qu'a organisées, en mars 1945, le gouvernement de la Libération », explique Paul Coste-Floret au nom du Mouvement républicain populaire (MRP)[26]. Mais, en juin 1946, à Bayeux, de Gaulle semble être le seul à continuer de défendre l'idée d'une seconde chambre législative qui compterait aussi « des représentants des organisations économiques, familiales, intellectuelles, pour que se fasse entendre, au-dedans même de l'État, la voix des grandes activités du pays[27] ». Après l'échec du référendum du 5 mai, le MRP a renoncé à la composition pluraliste de la seconde chambre car le bicamérisme ne semble acceptable par la nouvelle Constituante que dans une forme classique, c'est-à-dire appuyée sur les élus locaux. Le projet voté par l'Assemblée puis par les Français par référendum dispose donc que le Conseil de la République, aux compétences politiques pour l'instant très restreintes, est élu par les collectivités communales et départementales, au suffrage universel indirect. La représentation professionnelle reste cantonnée dans un conseil économique bien distinct du Parlement, qui seul représente la nation.

En 1958, le processus se renouvelle de façon étonnamment similaire. Les éléments compilés dans les archives des rédacteurs de la Constitution

24. Alain Chatriot, *La Démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique (1924-1940)*, Paris, La Découverte, 2002.

25. Jean-Pierre Le Crom, *Syndicats, nous voilà ! Vichy et le corporatisme*, Paris, L'Atelier, 1995.

26. *Journal officiel*, Assemblée nationale constituante, séance du 9 avril 1946, p. 1640.

27. Discours de Bayeux, 16 juin 1946, in *Mémoires d'espoir*, Paris, Plon, 1999, p. 313.

montrent que, jusqu'à la mi-juin 1958, la seconde chambre devait se composer de trois sections : celle des collectivités locales de métropole, celle des territoires d'outre-mer et celle des forces économiques, sociales et culturelles[28]. Ils montrent également que cette organisation de l'autre représentation de la nation est le souhait du général de Gaulle[29] mais que la section dite « économique » inquiète plusieurs membres du groupe de travail, aussi bien Michel Debré, qui « craint la politisation des forces économiques », que Guy Mollet, qui estime « que son recrutement par les organisations syndicales serait contraire au principe selon lequel le pouvoir législatif dérive uniquement du suffrage universel »[30]. C'est cette conception classique de la représentation nationale qui s'impose *in fine*. Le Conseil économique et social est maintenu dans sa forme antérieure et la section économique du Sénat n'apparaît plus dans les projets à partir de la fin juin 1958. Il semble que, contrairement à ce qu'affirmait Duguit en 1911, la consécration légale des organisations collectives au tournant des XIXe et XXe siècles n'était motivée que par un « impératif de gouvernabilité », pour reprendre la formule de Pierre Rosanvallon[31]. L'État républicain a donné un cadre juridique aux syndicats, associations, fédérations et groupements de tous types sur lesquels il s'appuie et avec lesquels il gouverne. Mais, ce faisant, il ne les reconnaît pas en tant qu'organes politiques participant à la représentation de la nation. Dans la tradition du droit public français et de ses principes révolutionnaires, l'expression d'intérêts particuliers, catégoriels, ne saurait participer à la production de la volonté générale. Contre Léon Duguit, ce sont les idées d'Adhémar Esmein qui l'emportent encore[32].

Le projet avorté de 1969 ne s'écartait que peu de cette ligne[33]. Plus qu'une réforme de la composition de la seconde chambre législative, il s'agissait d'une remise en cause du bicamérisme à saisir dans une

28. Didier Maus (dir.), *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, La Documentation française, 2002, t. 1, p. 246.

29. Cf. François Robbe, *La Représentation des collectivités territoriales…*, *op. cit.*, p. 132-148.

30. « Compte rendu de la réunion constitutionnelle du 13 juin 1958 », *in* Didier Maus (dir.), *Documents pour servir à l'histoire…*, *op. cit.*, t. 1, p. 247.

31. *Le Modèle politique français*, *op. cit.*, p. 129.

32. « Le principe de la souveraineté nationale exclut, dans le suffrage politique et en droit, ce qu'on appelle la représentation des intérêts. […] Un pareil système ne saurait se concilier avec le principe de la souveraineté nationale, d'après lequel les citoyens électeurs, absolument égaux entre eux, ont nécessairement le même titre et la même qualité. La souveraineté nationale, c'est, en droit, la négation de tout système de classes » (Adhémar Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, Paris, Larose & Forcel, 1896, p. 183).

33. Décret du 2 avril 1969 décidant de soumettre au référendum un projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat (*Journal officiel* du 3 avril 1969, p. 3315).

atmosphère de conflit entre de Gaulle et le Sénat, et dans la continuité du renforcement de l'exécutif de 1962[34]. Le projet propose de fusionner Conseil économique et social et Sénat. Néanmoins, contrairement à ce que de Gaulle proposait dans le discours de Bayeux de juin 1946 ou ce qu'il défendait au printemps 1958, il ne s'agit pas seulement d'ouvrir le Parlement aux « forces vives »[35] de la nation, mais également d'écarter la seconde chambre du processus législatif en mêlant représentants des collectivités locales et des organisations professionnelles et familiales dans un organe chargé de conseiller l'Assemblée nationale, seule institution politique[36]. Lorsque en 2015 le groupe de travail sur l'avenir des institutions propose la fusion du Conseil économique, social et environnemental et du Sénat, il prend d'ailleurs soin de souligner que son projet s'écarte de celui de 1969 en ce que le Sénat conserverait sa compétence législative. Mais « faire du Sénat un représentant d'objets inanimés impliquera de donner à ceux-ci une âme, avec toutes les conséquences juridiques que cela emporte », prévient Alain-Gérard Slama[37]. L'image exprime bien le bouleversement de principe que la réforme porte en elle, et la proposition n'est d'ailleurs adoptée qu'à une courte majorité de 12 voix contre 9 et 2 abstentions. Cependant, si l'on veut filer la métaphore, l'interrogation lamartinienne surgit : collectivités locales, avez-vous donc une âme ?

Le Sénat républicain ou la nature ambiguë des collectivités locales

En 1874, le premier projet de la commission constituante sur la composition du Sénat avait écarté toutes les propositions intégrant les conseillers municipaux et généraux dans le collège sénatorial ainsi que celles prévoyant la désignation de délégués sénatoriaux par les conseils municipaux ou de département. « Il lui a paru qu'il importait de ne donner aucune attribution politique à des conseils administratifs », explique le rapporteur[38].

34. Cf. Jean Mastias, *Le Sénat de la Ve République. Réforme et renouveau*, Paris, Economica, 1980, p. 222-310 ; Fabien Conord, « De la "République sénatoriale" à la "forfaiture". Le Sénat et la Ve République, 1959-1962 », Histoire-politique.fr, 2010.

35. Alain Chatriot, « À la recherche des "forces vives" », *in* Serge Bertein, Pierre Birnbaum et Jean-Pierre Rioux (dir.), *De Gaulle et les élites*, Paris, La Découverte, 2008, p. 219-237.

36. Cf. Jean Mastias, *Le Sénat de la Ve République*, p. 337-363.

37. « Audition de M. Bruno Latour, professeur à Sciences Po, sur le thème de la démocratie sociale, le 5 février 2015 », *Refaire la démocratie*, *op. cit.*, p. 420.

38. Antonin Lefèvre-Pontalis, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles sur les projets de loi et les propositions concernant la création et les attributions

La commission relaie ici le refus de la majorité de l'Assemblée nationale de reconnaître les départements et surtout les communes comme des espaces politiques. Six mois plus tard, la commission change d'avis sous la pression des républicains pour qui le collège sénatorial doit être composé d'élus, mais surtout motivée par un calcul politique qui échouera[39]. Or en faire des électeurs nationaux ne remet pas en cause la nature purement administrative des conseils municipaux. L'instauration de ce Sénat appuyé sur les élus locaux ne contredit évidemment pas le caractère unitaire de l'État français ; les deux chambres, séparément et ensemble, représentent la nation. Si les sénateurs représentent quelque chose en plus, il ne peut s'agir que du territoire du département. Il est en effet le cadre du collège sénatorial au sein duquel voisinent les délégués des conseils municipaux, les conseillers d'arrondissement et généraux en tant qu'élus au suffrage universel et non comme délégués de leurs collectivités, et enfin les députés du département qui ne sont évidemment issus d'aucune collectivité locale[40]. Les Républicains ont beau soutenir que, la commune, « c'est la démocratie en personne ayant ses intérêts, ses aspirations, son patrimoine, dont la gestion est confiée à un conseil municipal élu par tous les habitants, auquel, jusqu'ici, il a été interdit de s'occuper de politique[41] », l'établissement d'un Sénat composé par les élus locaux n'est en aucun cas la concrétisation ni même l'annonce de la décentralisation. En formant l'essentiel de l'électorat sénatorial, les élus locaux sont consacrés comme notables de la République, mais les conseils locaux n'en retirent aucune forme d'autonomie.

Les débats autour de la composition du Conseil de la République en 1946 et au début de la IVe République démontrent que la situation des collectivités locales et leur rapport avec la seconde chambre n'ont pas changé au milieu du XXe siècle[42]. Pendant l'été 1946, deux doctrines s'affrontent à ce propos : la première, soutenue pour l'essentiel par les communistes, réclame le recours à de grands électeurs désignés au suffrage universel direct. La seconde, appuyée par les radicaux, le MRP, la droite et le Rassemblement des gauches républicaines, plaide pour

d'un Sénat, Assemblée nationale, séance du 3 août 1874 (*Journal officiel* du 24 décembre 1874, annexe n° 2680, p. 8554).

39. Étant donné le nombre des conseils municipaux compatibles avec le gouvernement d'ordre moral, « la commission a pensé qu'il y avait bien plus à gagner qu'à perdre à les intéresser à l'existence du Sénat », déclare Antonin Lefèvre-Pontalis (*Journal officiel*, Assemblée nationale, séance du 22 février 1875, p. 1373).

40. Cf. Karen Fiorentino, *La Seconde Chambre…*, *op. cit.*, p. 440-442.

41. Léon Gambetta, discours du 18 janvier 1876 à Aix, discours cité, p. 34.

42. Cf. François Robbe, *La Représentation des collectivités territoriales…*, *op. cit.*, p. 307-315.

un collège électoral composé d'élus locaux, adaptation du système de 1884[43]. Il s'agirait ici d'établir un Conseil de la République qui « représente les collectivités locales, c'est-à-dire émane des conseils généraux et des conseils municipaux » car, « dans un pays comme la France, les collectivités locales jouent un rôle analogue, toutes proportions gardées, à celui que tiennent les États membres dans les États fédéraux », affirme Paul Bastid[44]. La formule « toutes proportions gardées » est évidemment un euphémisme. Les défenseurs d'une telle seconde chambre n'entendent pas en faire le lieu d'expression d'entités politiques autonomes au sein de la représentation nationale. Quelques jours plus tôt, le même Paul Bastid demandait d'ailleurs la suppression du titre X, qui dispose notamment que « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel » au nom du principe d'unité nationale et par refus de la décentralisation que la commission prétendait engager en constitutionnalisant les collectivités territoriales[45].

S'appuyer sur les élus locaux pour composer la seconde chambre en 1946, ce n'est donc qu'établir un mode de scrutin destiné à écarter les grands électeurs défendus par les communistes. Mais cela ne dit toujours rien des collectivités elles-mêmes et ne change pas leur rôle de gestion purement administrative de la nation. Le retour en 1948[46], après une période transitoire[47], à un mode de composition traditionnel par des élus locaux renforce sans doute l'autorité du Conseil et, conjugué à un contexte politique plus favorable au bicamérisme, facilite son avènement progressif au rôle de seconde chambre législative. Ce n'est cependant pas la représentation des collectivités territoriales qui fonde sa légitimité ou définit sa mission. Ce sont les sénateurs eux-mêmes, puisqu'ils ont retrouvé ce nom, et les élus composant leur collège électoral qui, individuellement, confèrent de l'autorité au Conseil. À la fin de l'année 1948, Gaston Monnerville affirme d'ailleurs que l'assemblée

43. Cf. les débats au sein de la commission de la Constitution résumés par le rapporteur Maurice Boisdon (*Journal officiel*, Assemblée nationale constituante, séance du 27 septembre 1946, p. 4150-4152).

44. *Journal officiel*, Assemblée nationale constituante, séance du 11 septembre 1946, p. 3646.

45. Cf. le débat à ce sujet (*Journal officiel*, Assemblée nationale constituante, séance du 5 septembre 1946, p. 3559-3562).

46. Loi 48-1471 du 23 septembre 1948 relative à l'élection des conseillers de la République (*Journal officiel* du 24 septembre 1948, p. 9394).

47. Par souci de compromis, la loi électorale provisoire de 1946 mêle au sein du collège sénatorial conseillers généraux, députés du département et délégués désignés par canton au suffrage universel (Loi sur la composition et l'élection du Conseil de la République, *Journal officiel* du 28 octobre 1946, p. 9176).

qu'il préside se distingue de la chambre basse en ce qu'elle puise « son origine dans des collèges électoraux composés d'administrateurs expérimentés, rompus à la gestion des affaires locales, habitués à travailler dans un cadre sans doute plus restreint […] où s'affirment, avec une force particulière, les réalités concrètes qui peuvent échapper à une vue plus générale des problèmes[48] ». Le Conseil de la République interprète d'ailleurs sa mission, certes, comme celle de représentant des collectivités locales en tant que corps, mais surtout comme celle de protecteur de la France rurale, de défenseur du monde paysan contre celui de l'industrie, et s'appuie souvent sur les débats agricoles pour affirmer son droit de regard sur les textes votés à la chambre haute[49].

En 1958, les articles de la Constitution concernant la seconde chambre n'ont plus à faire le compromis entre partisans de la désignation par les grands électeurs ou par les élus locaux. Mais la rédaction de l'article 24-3 doit être replacée dans les circonstances coloniales du moment et mise en lien avec l'ambition gaulliste d'organiser en fédération les territoires rattachés à la France[50]. Dans les avant-projets du printemps et de l'été 1958, le Sénat est en effet une institution complexe qui « assure la représentation des collectivités territoriales de la République et celle des territoires qui font partie de la fédération », à la fois seconde chambre législative et sénat fédéral. La représentation des territoires renvoie alors à des compétences spécifiques. Ce Sénat siège en effet en assemblée générale pour traiter des affaires communes à toutes les collectivités et « les élus des départements et des territoires d'outre-mer de la République délibèrent séparément sur les affaires qui leur sont propres[51] ». Début août 1958, le comité consultatif décide de réserver les alinéas du futur article 24 relatifs à la composition du Sénat et à la ventilation des compétences entre ses différentes formations jusqu'à ce que l'organisation de la fédération soit établie. Cette fois-ci, la désignation des sénateurs et leurs fonctions sont donc liées à l'organisation institutionnelle des territoires de la République. La création d'une « assemblée de la communauté » est décidée le 12 août. Formée de délégués des parlements des États fédérés,

48. *Journal officiel*, Conseil de la République, séance du 25 novembre 1948, p. 3479.

49. Cf. Marc Baroli et Dominique Robert, *Du Conseil de la République au Sénat (1946-1958)*, Paris, PUF, 2002.

50. Cf. Jean Mastias, *Le Sénat de la Ve République*, *op. cit.*, p. 199-200.

51. Article 22 de l'avant-projet du 19 juillet 1958 mis au point après les réunions du conseil interministériel des 16, 17 et 18 juillet et que l'on retrouve dans l'avant-projet soumis au conseil de cabinet les 23 et 25 juillet ou encore dans l'avant-projet des 26-29 juillet. Cf. Didier Maus (dir.), *Documents pour servir à l'histoire…*, *op. cit.*, t. 1, p. 461.

elle est bien distincte du Parlement de la République ; le Sénat perd donc sa fonction fédérale et la partie de l'alinéa qui précisait que le Sénat assure la représentation de la fédération et celle qui répartissait ses compétences entre les deux sections disparaissent logiquement – « c'est la conséquence de tous les textes que nous avons adoptés sur la communauté », déclare Paul Coste-Floret[52]. La première phrase de l'alinéa réservé, elle, est votée en l'état. C'est donc à l'issue d'un processus complexe que « le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République ». Bien sûr, l'ambition « fédérative » du projet gaulliste ne concernait que les territoires d'outre-mer. Pour ses rédacteurs, la référence à la notion de représentation dans l'article 24-3 ne signifie pas que le Sénat est la partie du Parlement où des entités juridiques distinctes de l'État sont représentées et où leur autonomie est défendue. Comme le souligne François Robbe[53], l'abandon de l'amendement qui conférait au Sénat un pouvoir de blocage sur les législations portant atteinte aux libertés des collectivités territoriales prouve que le gouvernement fait le choix délibéré d'écarter cette lecture. Produit d'un hasard de rédaction, scorie d'un projet institutionnel avorté, reste que la Constitution de 1958 use pour la première fois du terme de représentation pour évoquer le rapport entre collectivités territoriales et Sénat. Si l'intention des rédacteurs d'y voir la constitutionnalisation d'une tradition électorale républicaine est claire, rien n'interdit de donner ensuite une autre dimension au terme, notamment lorsque les législations de la fin du XX^e^ et du début du XXI^e^ siècle transforment la nature des collectivités territoriales.

Dès la fin des années 1970, la décentralisation cesse d'être une réorganisation administrative de l'État mal distinguée de la déconcentration[54] pour devenir une remise en cause politique de l'appareil d'État[55]. Les réformes législatives, l'interprétation qu'en donne le Conseil constitutionnel et le développement du droit constitutionnel des collectivités territoriales[56] sont la traduction de leur reconnaissance en tant que corps politiques. Le Sénat participe à la mutation des collectivités locales[57]

52. Comité consultatif constitutionnel du 13 août 1958, *ibid.*, p. 454.

53. *La Représentation des collectivités territoriales…*, *op. cit.*, p. 328-330

54. Comme en témoignent les propos de De Gaulle lui-même pour qui « il faut maintenant que, par la voie de la décentralisation, le préfet de région dispose des moyens administratifs adéquats » (conférence de presse du 9 septembre 1968, in *Mémoires d'espoir*, *op. cit.*, p. 1105).

55. Cf. Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française, 1962-2008*, Paris, PUF, 2009, p. 175-180.

56. Cf. Michel Verpeaux, « Le droit constitutionnel des collectivités territoriales, avant-propos » (dossier), *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, mai 2002.

57. Sur le rôle du Sénat dans la décentralisation, cf. Alain Delcamp, *Le Sénat et la*

mais, en retour, elle semble peu transformer le Sénat. La réforme de 2003 reste limitée[58], et l'étude des discours sénatoriaux pendant la première décennie du XXIe siècle le montre : ce que les sénateurs représentent reste flou et la référence aux collectivités locales mêle toujours confusément les territoires, la ruralité, les élus locaux et les entités institutionnelles que sont communes, départements et régions[59]. Il serait toutefois trop simple d'imputer aux sénateurs l'impression d'anachronisme que dégage parfois l'institution dans la France décentralisée. « Si *l'organisation* jacobine première a fortement été corrigée, la *culture politique* de la généralité est restée dans les têtes avec toutes les conséquences en termes de conception de la souveraineté ou de l'intérêt général[60]. » Le Sénat, chargé de représenter la nation souveraine autrement que par le suffrage universel individuel direct sans jamais prétendre exprimer autre chose que la volonté générale, est ainsi prisonnier d'une tradition plus ancienne que lui et qui, dans l'état actuel du droit public français, lui interdit d'être tout à fait le représentant des collectivités territoriales en tant que telles et l'empêche d'intégrer la représentation d'autres formes de corps politiques.

Décentralisation, Paris, Economica, 1991 ; plus récemment, Sophie Lamouroux, « Les relations entre le Sénat et la décentralisation », DroitConstitutionnel.org.

58. Cf. François Robbe, « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », art. cité.

59. Cf. Benjamin Morel, « Le représenté introuvable. Tentatives et paradoxe d'une représentation sénatoriale en France », Congres-AFSP.fr.

60. Pierre Rosanvallon, *Le Modèle politique français*, *op. cit.*, p. 432.

RÉSUMÉ

Les élus locaux forment le corps électoral sénatorial depuis la IIIe République. C'est ce qui fonde le Sénat républicain et ce qui lui vaut son statut de « représentant des collectivités territoriales ». L'histoire de la seconde chambre depuis 1875 révèle cependant toute l'ambiguïté de la formule. Les principes hérités de la Révolution interdisent en effet toute représentation d'intérêts particuliers ou catégoriels au Parlement. La désignation des sénateurs par les élus locaux a donc été par défaut maintenue en partie, faute d'alternative légitime, mais sans pour autant ériger les collectivités territoriales « représentées » au Sénat en entités politiques autonomes au sein de la nation.

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 IIIe 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 IIIe 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 IVe 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 IIIe 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.

Jean de Saint Sernin

LA MAJORITÉ SÉNATORIALE SOUS LA Ve RÉPUBLIQUE

LES DIFFÉRENTES CONFIGURATIONS À L'ÉGARD DU POUVOIR EXÉCUTIF

Si l'instauration de la Ve République est indissociable de la réhabilitation de la fonction exécutive par les mécanismes de rationalisation, elle l'est également de manière plus singulière par la médiation institutionnelle du Sénat. L'exclusion de la seconde chambre de toute réflexion sur la notion de majorité tient principalement au fait que, contrairement à l'Assemblée nationale, « le Sénat ne soutient pas nécessairement le gouvernement[1] ». La Constitution du 4 octobre 1958 réattribue à la seconde chambre sa toponymie et une large part des prérogatives parlementaires qu'elle perdit sous la IVe République, sans pour autant revenir au bicamérisme égalitaire de la IIIe République.

Défenseur du bicamérisme, le constituant était partisan de l'instauration d'une seconde chambre dans un souci de renforcer la prééminence du pouvoir exécutif en cas de majorité morcelée à l'Assemblée nationale. Toutefois, il décida de placer le Sénat dans une position « secondaire[2] », dans la mesure où il ne pouvait faire échec législativement au gouvernement, ni mettre en jeu sa responsabilité politique. Juridiquement, le pouvoir exécutif peut donc s'affranchir du soutien de la seconde chambre. Politiquement, l'émergence d'une majorité disciplinée à l'Assemblée nationale permet au pouvoir exécutif de s'émanciper du soutien du Sénat.

1. Cf. sur cette question Pauline Türk, *Les Commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République*, Paris, Dalloz, 2005.

2. Didier Maus, « Le Sénat à gauche : un nouvel équilibre institutionnel ? », *Revue politique et parlementaire*, n° 1060-1061, juillet-décembre 2011, p. 29.

Si les relations institutionnelles demeurent le principal facteur de « l'efficacité du Sénat »[3], sa place comme son rôle ne sauraient être dissociés du contexte et de l'environnement politiques et institutionnels de la Ve République.

De l'isolement à la normalisation intégratrice

Les relations entre le Sénat et le pouvoir exécutif n'ont pas correspondu aux espérances du constituant. Le Sénat présente une majorité hétéroclite qui ne coïncide pas avec le gouvernement du général de Gaulle, et le régime se présidentialise, renforçant le lien qui unit l'Assemblée nationale et le chef de l'État. L'absence d'une « dyarchie »[4] entre les composants du pouvoir exécutif et entre ce dernier et la chambre basse contribue à l'isolement institutionnel du Sénat. Après une brève période d'expérimentation s'observent déjà les premières réticences institutionnelles qui atteindront leur paroxysme lors des référendums constituants, que les changements successifs au plateau et à l'Élysée contribueront à normaliser.

La désillusion et la répudiation du Sénat par l'exécutif (1959-1968)

Les élections sénatoriales de 1959 se déroulent dans un contexte conforme aux prévisions du constituant. L'Assemblée nationale présente une majorité trop morcelée pour qu'une formation prétende à elle seule incarner le soutien au gouvernement et, avec lui, le régime nouvellement installé. Ces élections sont donc attendues avec espoir par le gouvernement.

La perte des élections municipales par le pouvoir exécutif entraîne la formation à la seconde chambre d'une majorité hétérogène qui ne coïncide pas avec celle de l'Assemblée nationale. Le mode de recrutement, dont les dispositions similaires à celles du chef de l'État avaient laissé un temps supposer une certaine « fraternité » entre les deux institutions, permit l'élection de personnalités hostiles au régime telles que François Mitterrand.

L'affrontement n'est pas seulement « idéologique[5] », mais porte davantage sur la conception du régime de la Ve République. Un grand

3. Jean Grangé, « L'efficacité normative du Sénat », *Revue française de science politique*, vol. 34, n° 4-5, 1988, p. 955.

4. Marie-France Verdier, « La IIIe cohabitation ou le retour aux sources du Sénat ? », *Revue politique et parlementaire*, n° 997, 1998, p. 75.

5. Alain Delcamp, « La place du Sénat dans l'évolution de la Ve République », in *Actes du colloque « La Ve République au Parlement »*, Senat.fr, 15 mai 2008.

nombre de parlementaires sont d'anciens membres du Conseil de la République, attachés à un régime parlementaire équilibré. Le Sénat se dote en ce sens d'un règlement intérieur favorable au contrôle parlementaire. Sa censure partielle par le Conseil constitutionnel[6] fit prendre conscience de la direction présidentialiste du régime, et plus encore du fait que la Constitution et l'organe en charge de son respect ne sont guère favorables à une émancipation du Parlement.

Le référendum de 1962 signe la fin de l'harmonie institutionnelle originaire entre le Sénat et le pouvoir exécutif. Son président conteste vivement le procédé, en ce qu'il dérogerait à la procédure constitutionnellement prévue. L'opposition entre le Sénat et l'exécutif n'est donc pas uniquement politique ; elle est aussi personnelle. Le désaccord porte plus largement sur le fond du projet. L'élection au suffrage populaire du chef de l'État dessaisit les parlementaires du pouvoir de nomination et consacre parallèlement son ascendance institutionnelle. Après le succès du référendum et la dissolution de novembre apparaît une majorité nette et cohérente à l'Assemblée nationale, qui achève la marginalisation du Sénat en rendant son secours « inopérant, sinon gênant[7] ».

La seconde chambre souffre d'une crise d'identité puisqu'elle n'est pas un « élément de régulation et de modération entre un gouvernement et des députés qui seraient portés à l'affrontement[8] ». Cette opposition nuira au plein exercice de la fonction parlementaire du Sénat. Les relations avec le gouvernement se situent encore à un « niveau strictement administratif[9] ». Les ministres n'acceptent l'invitation de la seconde chambre que lorsqu'ils peuvent y être représentés par leur secrétaire d'État. Le gouvernement ne dépose qu'avec parcimonie ses projets de loi sur son bureau pour une première lecture[10]. La procédure d'urgence tend à se banaliser, ce qui perturbe les vertus du bicamérisme[11]. Le dernier mot est donné par le Premier ministre à l'Assemblée nationale trente-trois fois de 1963 à 1968, contre cinq entre 1959 et 1962. Grâce à la discipline obtenue par la conjonction du fait majoritaire et des mécanismes de rationalisation, les obstacles mis en place par le Sénat sont levés et n'entravent pas le fonctionnement régulier des institutions.

---

6. Décision 59-3 DC du 24 juin 1959.
7. Jean Gicquel, *Essai sur la pratique de la V^e^ République*, Paris, LGDJ, 1968, p. 347.
8. Jean Mastias, « Histoire des mutations du Sénat de la V^e^ République », *Pouvoirs*, n° 44, février 1988, p. 17 ; disponible sur Revue-Pouvoirs.fr.
9. Didier Maus, *Études sur la Constitution de la V^e^ République*, Paris, STH, 1990, p. 183.
10. 6 % en 1966 contre 39 % en 1961.
11. Six procédures d'urgence entre 1959 et 1962, contre trente-neuf de 1963 à 1966.

Cependant, la seconde chambre ne manifeste pas une opposition virulente à la majorité gouvernementale et parvient entre 1963 à 1968 à faire retenir 25 % de ses amendements par l'Assemblée nationale, et le pourcentage de lois adoptées par accord des deux assemblées demeure élevé[12]. La fonction de contrôle n'est pas non plus affectée dans la mesure où le Sénat pose, entre 1962 et 1965, 2 419 questions écrites au gouvernement, contre 2 552 de 1959 à 1962. Le gouvernement ne prétexte pas de la discordance des majorités pour s'y soustraire.

Le changement au plateau en 1968, du fait de l'élection d'Alain Poher, contribue à renouer les liens et à pacifier les relations institutionnelles avec le pouvoir exécutif. Mais les rapports se détériorent de nouveau s'agissant du référendum de 1969. La victoire du « non » illustre l'attachement des Français au bicamérisme fonctionnellement retenu par le

constituant et les changements consécutifs à l'Élysée comme à Matignon permettent la réhabilitation de la seconde chambre.

La réhabilitation et l'assimilation majoritaire (1969-1981)

Sous la présidence de Georges Pompidou, le Sénat « normalise ses relations avec les autres pouvoirs publics[13] ». Le Sénat prend conscience qu'il doit renforcer son rôle et que le contexte institutionnel lui est favorable. Il expérimente les premières délégations parlementaires, créé ses premières commissions d'enquête sur des sujets sensibles (abattoir de la Villette en 1970) et missions d'information (régularité de la gestion de l'ORTF en 1971). L'exécutif ne s'oppose pas au développement de ces nouvelles prérogatives et se montre diplomate, notamment par le vote de la loi organique du 22 juin 1971, qui permet au Sénat d'obtenir la prolongation à vingt jours du délai d'examen en première lecture du projet de loi de finances.

La seconde chambre renforce également sa fonction législative. Son but est de faire valoir « ses capacités de propositions, de dialogue et de réflexion[14] ». Le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas renoue avec le dépôt des projets de loi sur le bureau du Sénat pour une première lecture. Le pourcentage de recours à la procédure du dernier mot dans le total des lois adoptées diminue significativement par rapport à l'époque où Georges Pompidou occupait Matignon, et le pourcentage élevé de lois adoptées par accord des deux chambres témoigne de l'excellente entente législative[15].

12. 98 % en 1962 et 92,7 % en 1963.
13. Jean Mastias, « Histoire des mutations du Sénat de la Ve République », art. cité, p. 20.
14. *Ibid.*
15. 100 % en 1969 et 97,2 % en 1971.

L'accession à la présidence de la République de Valéry Giscard d'Estaing donne lieu à une intégration inattendue du Sénat à la majorité présidentielle. Faute de dissolution, le chef de l'État est à la tête d'une majorité dont il ne contrôle pas tous les éléments. Le parti giscardien détient la représentation la plus importante dans la seconde chambre et constitue le cœur de sa majorité. Le chef de l'État est en conséquence plus proche de la majorité du Sénat que de celle de l'Assemblée nationale. Cette configuration peut être perçue comme un retour au « schéma initial »[16] prévu par le constituant. Profitant de cette conjoncture, le gouvernement est invité par le chef de l'État à déposer prioritairement ses projets de loi sur le bureau du Sénat et ne recourt qu'une seule fois à la procédure du dernier mot.

Le départ de Jacques Chirac en 1976 pousse le chef de l'État et son successeur à Matignon, Raymond Barre, à tenter d'obtenir le soutien de la seconde chambre pour contrer les velléités de l'Assemblée. Le gouvernement a recours aux mécanismes de rationalisation avec l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, dont le Sénat ne conteste pas l'usage. Sa majorité ne s'oppose pas au vote de textes importants, notamment la loi de financement de la sécurité sociale pour 1979. En réponse à cette expression de bonne volonté, le gouvernement effectue plusieurs déclarations de politique générale en application de l'article 49, alinéa 4 – les 10 juin 1975, 5 mai 1977 et 11 mai 1978. Ces dernières recueillent les trois cinquièmes des voix sénatoriales.

Toutefois, le Sénat ne manifeste pas un soutien inconditionnel à la politique gouvernementale et prend ses distances lorsqu'il estime qu'il ne dispose pas du temps nécessaire pour effectuer un travail de réflexion approfondi[17]. Il conserve, comme le note Jean-Louis Hérin, son indépendance de comportement vis-à-vis du gouvernement comme du chef de l'État, et « la notion de majorité sénatoriale n'existe pas encore dans la plénitude de sa signification[18] ». Ainsi, le vote par le Sénat à une trop courte majorité met en échec les révisions constitutionnelles de 1973 et 1974[19]. La concordance des majorités n'empêche pas le Sénat de faire

16. Jean Grangé, « Attitude et vicissitude du Sénat », *Revue française de science politique*, vol. 31, n° 1, 1981, p. 36.

17. En novembre 1980, le Sénat a rejeté à l'unanimité les dates de l'ordre du jour prioritaire, pour terminer la discussion du projet de loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes. Cf. Jean-Claude Villeneuve, « L'évolution du rôle du Sénat depuis 1981 », *Après-demain*, n° 271-272, 1985, p. 36.

18. Jean-Louis Hérin, *Le Sénat en devenir*, 2e éd., Paris, Montchrestien, 2012, p. 24.

19. Le projet de loi constitutionnelle tendant à l'instauration du quinquennat en 1973 et celui relatif au statut des suppléants des parlementaires devenus ministres en 1974 ne furent jamais inscrits à l'ordre du jour du Congrès.

preuve d'une vigilance particulière s'agissant de projets de loi susceptibles de contenir des dispositions « liberticides », en s'appuyant sur le Conseil constitutionnel. De ce fait, il est notamment à l'origine de la décision du 16 juillet 1971 qui devait conférer à la liberté d'association le statut de « principe fondamental reconnu par les lois de la République ». Par l'intermédiaire de la saisine parlementaire admise par le pouvoir constituant dérivé en 1974, les sénateurs sont à l'origine de la censure du projet de loi relatif aux fouilles des véhicules en 1977. Cette saisine ne fut pas seulement réalisée par l'opposition, mais par des membres de la majorité sénatoriale, soucieuse du respect de la légalité et des libertés publiques. La concordance des majorités politiques dans les deux assemblées n'a donc pas empêché le Sénat de « veiller efficacement au strict respect de droits fondamentaux[20] ».

Si le bicamérisme suppose constitutionnellement une obligation de dialogue, les configurations majoritaires ne sauraient affecter significativement les relations institutionnelles entretenues par la seconde chambre et le pouvoir exécutif à l'aune des alternances.

De la coexistence au partenariat conditionné

L'alternance présidentielle et gouvernementale de 1981 aboutit à une discordance majoritaire et ouvre une période « institutionnellement redoutable[21] » pour le Sénat, qui est confronté à la tentation de faire obstruction. La notion de majorité sénatoriale s'est affirmée à partir de 1981 et conduit la seconde chambre à intégrer « le clivage idéologique externe qui s'imposait à lui »[22]. Le retour à la concordance des majorités avec l'élection de Jacques Chirac puis de Nicolas Sarkozy fait peser un risque symétrique, celui de ne pas céder à l'approbation systématique.

La variation des résistances oppositionnelles liées à la discordance des majorités (1981-1986, 1988-1993, 1997-2002, 2011-2012)

La victoire de François Mitterrand à l'Élysée en mai 1981, corroborée par les législatives anticipées, place le Sénat dans une situation d'opposition

20. Paul Girod, *Rapport de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du règlement et de l'administration générale sur le projet de loi relatif à l'élection des sénateurs*, n° 427, Sénat, session ordinaire de 1998-1999, p. 7.

21. Alain Delcamp, « L'affirmation du Sénat », *in* Bertrand Mathieu (dir.), *Cinquantième anniversaire de la Constitution de 1958*, Paris, LGDJ, 2008, p. 281.

22. Alain Delcamp, « Le Sénat dans le système politique français », in *Aspects de la pratique constitutionnelle en France et en Espagne de 1958 et 1978 à 1999*, Bordeaux, Maison des pays ibériques, 2001.

manifeste. Les groupes constituant la majorité sénatoriale (Union des républicains et indépendants, Union centriste des démocrates de progrès, Rassemblement pour la République), « coordonnés par une organisation spécifique, concernent ceux qui appartiennent en réalité à l'opposition[23] ». À la différence de 1962, il s'agit d'une opposition politique et non personnelle, aussi la seconde chambre se garde-t-elle de tout dogmatisme.

Le Sénat établit un *modus vivendi*[24], en recherchant prioritairement le compromis et la modération. S'il est vrai qu'entre 1981 et 1984 la seconde chambre rejette plusieurs textes politiquement importants pour le pouvoir exécutif[25], ce refus tient davantage aux réticences du gouvernement à retenir ses modifications qu'au fait qu'elles constituent une contrariété idéologique. Ces refus législatifs sont contrebalancés par l'adoption de plusieurs réformes inscrites dans le projet présidentiel[26]. La majorité sénatoriale cherche beaucoup moins « à peser dans la détermination des positions sénatoriales au quotidien que ne le font les groupes parlementaires du Palais-Bourbon, plus structurellement liés en général aux partis politiques ou au gouvernement quand ils appartiennent à la majorité[27] ».

Disposant d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale, le gouvernement fait un usage immodéré des procédés de rationalisation pour anticiper les contre-manœuvres du Sénat. La coordination de la majorité sénatoriale va faire preuve « d'une incontestable efficacité […], elle a opposé à la majorité gouvernementale d'alors un front uni et déterminé[28] ». Ainsi, en 1982, le Sénat repousse dès la première lecture et sans l'amender le projet de loi de finances pour l'année 1983. La fonction de contrôle est utilisée dans des proportions inédites, la majorité sénatoriale souhaitant mettre le gouvernement face à ses responsabilités[29]. Dans cette perspective, le gouvernement entre 1982 et 1985 utilise 139 fois la

23. Jean-Pierre Duprat, « Les groupes parlementaires sous la Ve République », in *Mélanges Montané de la Roque*, Toulouse, Presses de l'IEP de Toulouse, 1996, t. 1, p. 109-147.

24. Alain Delcamp, « L'affirmation du Sénat », art. cité, p. 281.

25. À l'image du projet de loi relatif aux nationalisations, de la réforme des entreprises de presse, ou encore de l'enseignement supérieur avec le projet Savary.

26. Ainsi en a-t-il été des projets de loi abolissant la peine de mort ; abrogeant les lois anticasseurs ; supprimant la Cour de sûreté de l'État. Dans un sens plus politique furent adoptés les projets de loi tendant à la modification de la représentation des Français établis hors de France, les droits et obligations des fonctionnaires ou la loi Quilliot relative au logement.

27. Alain Delcamp, « L'importance du travail en commission au Sénat », in *Mélanges Patrice Gélard*, Paris, Montchrestien, 2000, p. 173.

28. Ludovic Fondraz, *Les Groupes parlementaires au Sénat sous la Ve République*, Paris, Economica, 2000, p. 162.

29. Notamment la commission de contrôle sur le fonctionnement du service public des postes et celle sur la gestion de la SNCF.

procédure d'urgence contre 51 de 1978 à 1981, et recourt de manière jamais égalée à la procédure du dernier mot[30]. Cette configuration n'empêche pas l'adoption du programme législatif du gouvernement, à l'exception des lois constitutionnelles.

Dans l'incertitude d'obtenir la majorité nécessaire en application de l'article 89 de la Constitution, l'exécutif utilise le pouvoir constituant dérivé avec une relative parcimonie. En 1984, le Sénat rejette par le vote d'une question préalable dès la première lecture la réforme visant à l'extension du référendum aux libertés publiques. En mars 1990, le projet de loi constitutionnelle tendant à instaurer l'exception d'inconstitutionnalité est voté par le Sénat. Cependant, le projet est abandonné en raison de modifications substantielles jugées « dénaturantes ».

Le second mandat de François Mitterrand est marqué par la présence d'une majorité relative à l'Assemblée nationale et fait prendre conscience au Sénat de la nouvelle force institutionnelle dont il dispose. La nomination de Michel Rocard en tant que Premier ministre permet l'apaisement des relations institutionnelles par la multiplication de gestes consensuels. Six sénateurs deviennent membres du gouvernement, dont la moitié appartient à la majorité sénatoriale. Le chef du gouvernement se rend à la conférence des présidents de la seconde chambre et prononce un discours de politique générale concernant les pays d'Europe centrale et orientale. Entre 1988 et 1990, 39,5 % des projets de loi sont déposés sur le bureau du Sénat et le nombre de recours à la procédure d'urgence diminue significativement. Conformément à l'esprit du constituant, le Sénat devient alors un élément d'équilibre et la force supplétive de sa majorité est recherchée par l'exécutif.

Entre 1997 et 2002, la majorité sénatoriale se retrouve une nouvelle fois en discordance avec la majorité gouvernementale, à ceci près qu'elle coïncide avec celle du chef de l'État. La troisième cohabitation de la V^e^ République place Lionel Jospin dans une position « inconfortable[31] ». Le Premier ministre est à la tête d'une majorité plurielle dont les velléités menacent la cohésion de l'action gouvernementale. Son gouvernement doit affronter plusieurs refus de la seconde chambre sur des textes politiquement importants tels les projets de loi relatifs à l'emploi des jeunes, ou encore la réforme de la nationalité. Le Sénat utilise les commissions d'enquête pour, semble-t-il, faire peser une forme de « procès d'intention »

30. 45 % en 1982 et 55,56 % en 1985.

31. Marie-France Verdier, « La III^e^ cohabitation ou le retour aux sources du Sénat ? », art. cité, p. 74.

sur le gouvernement[32]. Ce dernier actionne immodérément les leviers du parlementarisme rationalisé, à l'instar de la procédure du dernier mot qui atteint des proportions considérables[33].

Le Sénat n'est pas isolé pour autant puisque, en 1998, 42 % des amendements adoptés sont repris par l'Assemblée nationale. Entre 1998 et 2001, le gouvernement dépose prioritairement ses projets de loi devant la seconde chambre [34]. L'apport du Sénat ne se traduit pas seulement par des modifications techniques à la loi, mais par l'initiative législative, avec l'adoption de la proposition de loi de Guy Cabanet relative au bracelet électronique, qui devint la loi 97-1159 du 19 novembre 1997.

Les élections sénatoriales de 2011 ont été présentées comme une étape historique pour la seconde chambre. La nouveauté tient moins à la configuration qu'à la nature de sa majorité. Il s'agit d'une « majorité d'opposition » au gouvernement et à sa majorité à l'Assemblée nationale, assortie d'une « majorité d'addition », composée de groupes parlementaires politiquement hétérogènes de par leur culture et leurs effectifs[35].

L'exercice de la fonction parlementaire par le Sénat se caractérise par un faible regain d'activité de contrôle. Aucune commission d'enquête ou question orale avec débat n'est créée dans les premiers mois de l'alternance. Certaines initiatives législatives revêtent un caractère « clairement politique, remettant en cause les options du gouvernement[36] ». Face à cette hostilité, le pouvoir exécutif fait un nouvel usage de la procédure du dernier mot dans des proportions identiques à celles connues sous le gouvernement Jospin, ce qui n'encourage pas le Sénat à proposer davantage de modifications à la loi[37]. Cette nouvelle configuration contribue également à annihiler certaines initiatives du pouvoir constituant dérivé, comme le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques.

Cependant, la nouvelle majorité exerce ses prérogatives parlementaires

32. Notamment la commission d'enquête sur les 35 heures et celle sur la régularisation des sans-papiers.

33. 42,85 % entre 2000 et 2001.

34. 72 % entre 1999 et 2000.

35. Groupe socialiste (131 membres), groupe écologiste (10 membres), groupe Communiste, républicain et citoyen (21 membres) et groupe Rassemblement démocratique et social européen (16 membres). Cf. Julie Benetti, « Premier bilan de l'activité du Sénat depuis l'alternance du 25 septembre 2011 : atonie du contrôle et activisme législatif », *Constitutions*, 2012, p. 38.

36. Proposition de loi relative à l'abrogation du conseiller territorial, ou encore celle garantissant le droit au repos dominical (*ibid.*).

37. Avec 3 192 amendements déposés pour 1 067 adoptés, le Parlement réalise ses plus faibles modifications législatives depuis 1988.

« sans violation ni détournement ou transformation des procédures mises en place[38] » par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Quelques initiatives doivent être saluées, telle la création de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. Contrairement aux septennats mitterrandiens, la majorité sénatoriale ne rejette en bloc aucun des textes relatifs aux finances pour l'année 2012.

La discordance apparente des majorités ne saurait entraîner une quelconque paralysie juridique ou politique des institutions, la seconde chambre continuant d'établir un lien institutionnel permanent et constructif avec la majorité gouvernementale et le pouvoir exécutif.

L'harmonisation par la concordance stabilisatrice des majorités (1986-1988, 1993-1997, 2002-2011, 2011-2014)

62 La première cohabitation permet au Sénat d'occuper à nouveau une position favorable. La faiblesse de la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale, qui n'est absolue que de deux sièges, encourage le gouvernement à tenter de recueillir le soutien du Sénat. Quatre sénateurs sont nommés au sein du gouvernement, et ce dernier n'emploie la procédure du dernier mot que pour 2 % des textes. Le gouvernement a recours à la déclaration de politique générale (art. 49-4 C), qui est approuvée à plus des deux tiers à trois reprises – le 15 avril 1986, le 15 avril 1987 et le 6 décembre 1987.

Pressé par une élection présidentielle à laquelle les deux ténors du pouvoir exécutif ont annoncé leur candidature, le gouvernement fait un usage immodéré des procédés de rationalisation, dont la seconde chambre ne critique pas ouvertement l'emploi. La majorité sénatoriale utilise également son règlement intérieur pour accélérer les débats législatifs en raison des manœuvres d'obstruction effectuées par le chef de l'État[39]. Toutefois, le Sénat continue à contrôler activement l'action gouvernementale, notamment par la création de deux commissions d'enquête, l'une relative aux manifestations étudiantes consécutives au projet de loi Devaquet et la seconde aux opérations financières sur le capital des sociétés privatisées.

La deuxième cohabitation se déroule dans un contexte institutionnel

38. Alain Delcamp, « Les relations inédites de la majorité présidentielle avec un Sénat d'opposition », *Politeia*, n° 23, 2013, p. 300.

39. Les textes relatifs aux privatisations (30 juillet 1986) ou à l'aménagement du temps de travail (21 avril 1987), à la suite du refus du chef de l'État de signer les ordonnances, ont été transformés en projets dont les modalités d'adoption furent accélérées après le vote de la question préalable dite « positive ».

relativement inédit. La conjonction de la maladie du chef de l'État et de sa non-candidature pour un nouveau mandat permet l'établissement de relations cordiales au sein du pouvoir exécutif. L'existence d'une majorité absolue laisse craindre que la seconde chambre soit moins associée à la mise en œuvre législative de la politique gouvernementale. Cependant, alors que la situation institutionnelle ne rendait pas son concours indispensable, le gouvernement décide de favoriser le rapprochement avec la seconde chambre en raréfiant l'emploi de la procédure d'urgence et en ayant recours une nouvelle fois, le 15 avril 1993, à une déclaration de politique générale. Le Sénat retrouve son rôle de chambre modératrice en imprimant sa marque sur les textes gouvernementaux relatifs aux libertés des citoyens, tels que le projet de loi sur l'immigration.

L'élection de Jacques Chirac en 1995 reproduit une situation institutionnelle qui n'avait plus été observée depuis 1980, à savoir la concordance « parfaite » des majorités. Le gouvernement prête une attention toute particulière aux travaux de la seconde chambre. Ainsi, en février 1996, le projet de réforme du service national devient la loi 97-1019 du 28 octobre 1997, reprenant largement le rapport d'information du sénateur Serge Vinçon. L'entente législative entre le gouvernement et le Sénat a pour effet l'adoption par accord de 98,5 % des lois. Les sénateurs n'hésitent pas à utiliser les moyens du contrôle parlementaire. Entre 1996 et 1997, ils posent 7 951 questions écrites, chiffre jamais atteint sous la Ve République.

Le second mandat de Jacques Chirac et l'unique de Nicolas Sarkozy se déroulent dans une atmosphère de parfaite harmonie. Les gouvernements Raffarin et Fillon (anciens sénateurs), malgré la majorité absolue dont ils disposent à l'Assemblée, recherchent systématiquement le concours du Sénat. Un record en matière de projets de loi déposés prioritairement sur le bureau de la seconde chambre est atteint en 2002. Le Sénat continue de contrôler la politique du gouvernement sur des sujets sensibles[40] et banalise la création de missions d'information (17 missions voient le jour, contre 5 entre 1959 et 1980).

La victoire de François Hollande à l'élection présidentielle de 2012 permet à la gauche, pour la première fois sous la Ve République, de bénéficier du soutien du Parlement entier. Cependant, l'étroitesse de la majorité sénatoriale empêche que les initiatives législatives du gouvernement soient constamment approuvées. Avec six voix d'avance, les groupes minoritaires de la seconde chambre deviennent des partenaires

40. La commission d'enquête sur l'immigration clandestine et celle sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le gouvernement de la grippe A.

« incontournables[41] » pour la majorité sénatoriale lorsqu'elle veut faire échec à l'opposition organisée des groupes Union pour un mouvement populaire (UMP) et Union des démocrates et indépendants (UDI). La loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 sont rejetées, de même que la loi sur la tarification progressive de l'énergie. À la suite de la nomination de Manuel Valls à Matignon et devant la désolidarisation des membres de la majorité à l'Assemblée, le pouvoir exécutif recherchera à nouveau le soutien de la seconde chambre et plusieurs sénateurs seront nommés ministres[42].

Originairement comme actuellement, le Sénat ne saurait donc être exclu d'une réflexion sur le système majoritaire de la Ve République. La fonction parlementaire du Sénat est ainsi reconnue et sont exercées indissociablement des relations institutionnelles entretenues avec le pouvoir exécutif.

41. Jean-Louis Hérin, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *Pouvoirs*, n° 146, septembre 2013, p. 66.

42. François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Laurence Rossignol et André Vallini.

RÉSUMÉ

Dans un régime parlementaire bicaméral, la majorité présente à la chambre basse s'identifie au gouvernement soutenant, le cas échéant, le président de la République et contribue à l'isolement institutionnel de la chambre haute. L'étude des différentes configurations caractérisant les rapports entre le Sénat et le pouvoir exécutif permet de déceler l'apparition d'une majorité sénatoriale. Néanmoins, son émergence n'implique pas un exercice uniforme de l'action législative, et la configuration majoritaire de l'hémicycle de la seconde chambre ne suffit pas à expliquer son action et son rôle institutionnel.

Pauline Türk

LE SÉNAT : UNE ASSEMBLÉE DE BONS LÉGISTES ?

« Au Parlement, nul ne peut avoir raison seul[1] » ; « La vue est une, mais on voit mieux avec deux yeux[2] » ; « Le temps de la réflexion, c'est le Sénat[3] » ; « Les meilleures lois sont celles coproduites par l'Assemblée nationale et le Sénat[4] » ; « Nous allons confirmer le Sénat dans son rôle de représentant et de défenseur des libertés publiques, des libertés individuelles, des libertés locales[5] » ; le travail en commission « est un élément de la culture institutionnelle du Sénat[6] » ; « Le Sénat a réaffirmé sa plus-value législative, d'autant que 65 % des amendements votés au Sénat se retrouvent dans la loi[7] »…

Les vertus cumulées du Sénat et du bicamérisme sont souvent affirmées, et généralement admises, sans que l'on cherche véritablement à vérifier la réalité et à mesurer la portée de l'apport sénatorial à la qualité des lois produites. Le sujet, il est vrai, est triplement délicat. Il l'est, en premier lieu, parce que, en matière législative, la recherche en paternité des

1. Jean-Pierre Bel, président du Sénat, colloque « Le bicamérisme à la française : un enjeu pour la démocratie », Sénat, 17 avril 2014.
2. Joseph Barthélemy, « Les résistances du Sénat », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1913, p. 371.
3. Georges Clemenceau, sénateur entre 1902 et 1920, cité par Jean-Noël Jeanneney, colloque « Le Sénat de la Ve République », Sénat, 3 juin 2009.
4. Robert Badinter, cité par Jean-Marie Le Guen, Sénat, débats, compte rendu analytique officiel du 18 novembre 2015.
5. Jean-Pierre Bel, président du Sénat, allocution du 11 octobre 2011.
6. Alain Delcamp, « L'importance du travail en commission au Sénat », in *Mélanges Patrice Gélard*, Paris, LGDJ, 1999, p. 176.
7. Gérard Larcher, président du Sénat, conférence de presse du 3 septembre 2015.

idées, des dispositions législatives, des amendements, est un exercice aussi difficile qu'ingrat. Cela implique une lecture attentive de comptes rendus de débats qui, si détaillés soient-ils, ne rendent pas toujours compte des emprunts, inspirations, tractations et autres réappropriations fréquentes entre les différents acteurs du débat législatif, tout au long de la délibération parlementaire. Le sujet est sensible, en deuxième lieu, parce que, du côté de la Haute Assemblée, faire reconnaître la valeur ajoutée du travail législatif sénatorial est une exigence existentielle face aux critiques récurrentes à l'égard du Sénat et à « la menace permanente d'un chambardement constitutionnel qui annihilerait son existence, gommerait sa différence ou altérerait son essence[8] ». Ce qui explique, d'ailleurs, que les références bibliographiques sur le sujet soient souvent d'origine sénatoriale. En troisième lieu, le sujet est ardu car apprécier les

qualités de législateur d'une assemblée implique une démarche épistémologique rigoureuse et ambitieuse, permettant de définir les fondements, méthodes et critères d'une telle étude, et de l'encadrer dans une temporalité précise. En particulier, il convient d'établir ce que l'on entend par « bon législateur », « bonne loi », voire « bon légiste », par référence aux études nombreuses menées sur le sujet.

Rappelons seulement que, dès le XIVe siècle, les légistes, ces spécialistes, experts et techniciens de la loi, étaient chargés de la connaître, de la comprendre et de l'expliquer, améliorant ainsi sa clarté et son intelligibilité. Parmi les standards de la bonne législation figurent aujourd'hui la clarté, la précision, la cohérence, l'intelligibilité du texte, mais aussi sa simplicité, son accessibilité, sa prévisibilité et même sa normativité. S'y ajoutent la conformité de la loi aux textes de valeur supérieure, sa proportionnalité, son efficacité, et même sa légitimité, accrue lorsque la loi n'est pas seulement issue d'une décision majoritaire mais d'une délibération consensuelle.

Sous cet angle, l'apport déterminant du Sénat au corpus législatif et à sa qualité n'est-il qu'un argument volontariste au service de la justification du bicamérisme à la française ou l'expression d'une réalité objectivement appréciable ? Dans l'espace ici imparti, on se bornera à proposer quelques pistes de réflexion en retenant pour « indicateurs de performance » du bon légiste sa contribution effective à l'élaboration de la loi et à l'amélioration de sa qualité, sur le plan formel et matériel.

8. Christian Poncelet, *Journal officiel*, Sénat, séance du 16 octobre 2001, débats, p. 4051.

Du discours aux actes : un volontarisme du Sénat accompagné d'initiatives concrètes

« On légifère trop. Les lois sont nombreuses, elles sont mal préparées, alourdies par des dispositions cavalières ou de nature réglementaire. L'excès de normes étouffe notre pays. Chacun doit prendre ses responsabilités pour faire mieux et sans délai[9]. » Si, à la rentrée 2015, le président du Sénat reprend à son tour cette vieille antienne, c'est pour annoncer qu'il entend, précisément, prendre ses responsabilités. D'abord en réactivant l'article 41 de la Constitution, qui lui permet, depuis la révision constitutionnelle, de déclarer irrecevables les amendements relevant du domaine réglementaire. Depuis octobre 2015, le président du Sénat s'est fait le gardien de la frontière entre loi et règlement, rôle que n'a jamais vraiment joué le gouvernement et que n'exerce pas (encore ?) le président de l'Assemblée nationale. Il revient en effet aux présidents des commissions de lui soumettre la liste des amendements suspects, à charge pour le président du Sénat – le cas échéant après avis du président de la commission des lois – d'invoquer l'irrecevabilité. Ainsi, entre le 1er octobre 2015 et le 1er juin 2016, première session-test, sur 6 135 amendements contrôlés, 77 ont été jugés suspects et 73 déclarés finalement irrecevables, soit 1,2 % des amendements diffusés (taux qui s'élève à 3,5 % concernant, pour comparaison, l'application de l'article 40 de la Constitution).

Cette initiative n'est pas isolée, si l'on considère les autres chantiers engagés au service du « mieux légiférer » depuis plusieurs années, concrétisés notamment par la réforme du règlement du Sénat du 13 mai 2015 : maîtrise du temps de parole, obligation de présence des sénateurs aux séances, recours au vote solennel, développement de nouveaux modes de délibération destinés à limiter la redondance des travaux des commissions et de l'assemblée plénière… En effet, après s'être confronté au Conseil constitutionnel dès le début des années 1990, en tentant d'instaurer des procédures de vote sans débat et avec débat restreint jugées non respectueuses de l'effectivité du droit d'amendement[10], le Sénat reprend l'initiative en 2015, en modifiant son règlement pour bénéficier des potentialités ouvertes par la révision constitutionnelle de 2008 (art. 44 C) et l'article 16 de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Le nouvel article 47 *ter* du règlement permet, à titre expérimental, jusqu'au 30 septembre 2017, de réserver l'exercice

9. Gérard Larcher, conférence de presse citée.
10. Décision 90-278 DC du 7 novembre 1990.

du droit d'amendement aux travaux en commission, le débat en séance plénière se recentrant sur les explications de vote et le vote sur l'ensemble du texte. Cette « procédure d'examen en commission » a été cette fois validée, bien que sous réserve, par le Conseil constitutionnel[11].

C'est aussi la conférence des présidents du Sénat qui, en juin 2014, a pour la première fois retiré un projet de loi de l'ordre du jour pour cause d'insuffisance de l'étude d'impact annexée, jugée non conforme aux dispositions de la loi organique 2009-403, notamment parce qu'elle ne prévoyait pas les conséquences sur les effectifs de la fonction publique territoriale du projet de loi n° 635 relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales, et modifiant le calendrier électoral (loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015). Le Premier ministre avait saisi le Conseil constitutionnel qui, en juillet 2014, s'était borné à constater

que les obligations légales du gouvernement étaient remplies au vu des éléments mentionnés, sans se pencher plus avant sur la qualité de l'étude d'impact[12].

Et c'est encore au Sénat que, concernant d'ailleurs le même projet de loi (ce qui peut laisser penser que l'objectif de promotion de la qualité des lois n'est pas exclusif de considérations politiques !), la conférence des présidents a tenté de s'opposer à l'engagement de la procédure accélérée décidé par le gouvernement, afin de disposer du temps nécessaire à un examen parlementaire serein. On sait que l'engagement de la procédure accélérée se traduit par le gel des dispositions de l'article 42 garantissant aux commissions un délai minimal d'examen. En l'occurrence, le projet de loi n° 635 avait été présenté en conseil des ministres le 18 juin 2014 et déposé au Sénat l'après-midi même, pour un examen en séance publique à partir du 1er juillet. Faute de soutien à l'Assemblée nationale, dont l'initiative conjointe est, on le sait, requise par l'article 45 de la Constitution pour pouvoir mettre le veto, cette initiative a échoué. Finalement, la commission sénatoriale spécialement constituée, réunie le 26 juin, a préféré, faute d'avoir pu travailler correctement, ne pas adopter de texte, laissant le débat en séance plénière se dérouler sur la base du texte initial du projet de loi. Le Sénat devait réitérer la manœuvre le 10 décembre 2014, décidant (art. 29-6 de son règlement) de s'opposer à l'engagement de la procédure accélérée sur le projet de loi n° 636 portant nouvelle organisation territoriale de la République. La conférence des présidents n'a pas été suivie, là non plus, par l'Assemblée nationale. Le

11. Décision 2015-712 DC du 11 juin 2015.
12. Décision 2014-12 FNR du 1er juillet 2014.

Sénat a tout au moins pu montrer l'attention particulière portée aux projets de loi relatifs aux collectivités territoriales, et plus généralement aux questions touchant à l'aménagement du territoire et aux espaces ruraux, pour lesquels il se voit reconnaître, y compris par les articles 24 et 39 de la Constitution, une vocation particulière.

Le Sénat participe également à la lutte contre les « neutrons législatifs », l'insuffisante normativité de la loi étant un motif fréquent de saisine du Conseil constitutionnel et de débat entre les sénateurs[13]. La Haute Assemblée a également engagé un combat contre les excès du droit d'amendement, profitant des évolutions de la Constitution et de la jurisprudence constitutionnelle : encadrement des formalités de dépôt dans le règlement, application plus stricte de la règle de l'entonnoir, recours à la nouvelle irrecevabilité de l'article 45, alinéa 1er, de la Constitution (moyen de lutte contre les « cavaliers législatifs » introduit par la révision constitutionnelle de 2008[14]). L'un des enjeux principaux réside dans le combat mené plus spécifiquement contre les articles additionnels, qui se distinguent des autres amendements en ce qu'ils ne viennent pas modifier une disposition, mais en ajouter de nouvelles, pas toujours en rapport direct avec l'objet du texte. Les articles additionnels, souvent proposés ou au moins acceptés par le gouvernement, *a fortiori* lorsqu'ils portent la double casquette de cavaliers législatifs (dispositions sans lien, même indirect, avec l'objet du texte), viennent alourdir la loi et en obscurcir les enjeux. « Nous partîmes avec 106 articles et nous nous vîmes plus de 300 en arrivant au port » : citant Corneille, le président du Sénat regrettait ainsi en octobre 2015, à propos de la « loi Macron » en l'occurrence, que l'examen de la plupart des textes importants soit frappé de ce mal, exposant le législateur à la sanction du Conseil constitutionnel[15]. Dans le même sens, après avoir voté une exception d'irrecevabilité sur ce motif, les sénateurs ont déféré au Conseil constitutionnel la loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne. Discutée à la hâte lors de la session extraordinaire de juillet 2014, elle avait été alourdie, en première lecture à l'Assemblée nationale, seconde assemblée saisie, de nombreux amendements portant articles additionnels

13. Cf. par exemple décision 98-401 DC du 10 juin 1998.

14. Pauline Türk, « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : une chance pour la qualité des lois ? », *Politeia*, n° 16, 2010, p. 400-421.

15. Cf. décision 2015-715 DC du 5 août 2015, § 165 (censure de dix-huit articles de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques sans rapport avec l'objet du texte).

sans lien avec la transposition du droit européen[16]. Le Sénat n'est pas épargné par l'inflation des articles additionnels, ce qu'illustrent très bien l'examen récent, en première lecture, du projet de loi de modernisation de la justice du XXIe siècle[17], et, de manière plus générale, les statistiques officielles établies par le service de la séance relatives aux proportions inquiétantes d'amendements discutés portant article additionnel (près de la moitié du temps de débat). Les articles additionnels sont une plaie que le Sénat doit résorber, jouant ici une part de sa crédibilité en tant que « bon légiste ».

Au-delà du volontarisme, force est de reconnaître que le Sénat se donne les moyens de peser sur la qualité des lois, aménageant ses procédures, utilisant ses prérogatives pour améliorer les conditions du débat, luttant contre certaines dérives du processus législatif afin de débarrasser la loi de plusieurs vices. Mais les résultats de cette bataille sont-ils concluants, au vu des statistiques et des apports concrets du Sénat à la qualité des lois ?

Des vertus du bicamérisme à l'apport spécifique de la Haute Assemblée

Croire en la vertu du bicamérisme, au-delà de l'acte de foi, implique de reconnaître que la structure bicamérale du Parlement permet de favoriser une démarche de réflexivité, de dialogue, de contradiction et de conciliation, rallonge utilement le temps du débat et favorise la recherche de l'intérêt général. Si, sans surprise, au Sénat, on est d'emblée convaincu que « le double examen des textes législatifs permet d'améliorer la qualité de la loi et favorise le respect de la démocratie[18] », cet avis est assez largement partagé à l'Assemblée nationale, dont le président déclarait encore, en avril 2014, être « convaincu de l'utilité de la navette parlementaire, qui participe à la maturation des idées, à l'équilibre des délibérations et à la qualité de la législation[19] ». La délibération contradictoire et ses vertus légitimatrices sont également amplifiées par l'effet de la navette parlementaire, si l'on considère que « l'accord des deux chambres confère au texte voté une force significative qui résulte soit de la coïncidence

16. Les huit articles initiaux se transformèrent en trente-neuf dans la version finalement adoptée, dont vingt-sept furent censurés par le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 45 C (décision 2015-719 DC du 13 août 2015, § 38).

17. Sur l'inflation des articles additionnels, cf. les comptes rendus analytiques des séances des 4 et 5 novembre 2015 au Sénat.

18. Jean-Pierre Bel, président du Sénat, colloque cité.

19. Claude Bartolone, au même colloque.

d'arguments concordants, soit d'apports nouveaux et complémentaires[20] ». Dans la ligne des écrits de Pierre Rosanvallon[21], on considérera que la « bonne loi » n'est pas nécessairement celle qu'impose une majorité élue à un moment précis, mais celle qui résulte d'un consensus qui favorisera son application.

Au-delà des effets de structure, les caractéristiques propres du Sénat, sa culture institutionnelle fondée sur la valorisation de l'expérience, le développement de l'expertise technique et un fonctionnement relativement transpartisan, lui permettraient de jouer un double rôle spécifique, de pondération et d'amélioration formelle et substantielle des textes législatifs, que l'on tentera ensuite de vérifier et d'illustrer plus concrètement. On le sait, la moindre politisation de la Haute Assemblée est souvent présentée comme une force du Sénat, qui « fonde en grande partie son influence sur sa capacité de conviction, dont on sait qu'elle repose sur la justesse des arguments et non sur les *a priori* partisans[22] ». Par ailleurs, si l'on peut croire, à première vue, que la marge de manœuvre d'une assemblée est plus grande lorsqu'elle est la première saisie, au vu des nouvelles attributions des commissions permanentes, il semblerait que, au Sénat, on considère assez favorablement le fait d'être saisi en second. Ce fut le cas, entre 1959 et 2014, dans 58 % des cas en moyenne, même si font exception les années 1996 à 2002 (où il a été saisi majoritairement en premier) et bien que la tendance de la dernière décennie soit à l'équilibrage entre les deux assemblées[23]. Car le temps de latence est aussi celui du recul, de l'étude, de l'analyse. Il permet, au regard des débats menés à l'Assemblée, d'identifier les points d'amélioration et de mesurer les marges de négociation. Le texte en débat ayant déjà fait l'objet d'arbitrages avec le gouvernement sur certains points clés, le Sénat est incité à chercher les voies d'un perfectionnement du texte plutôt que la remise en cause de ses orientations. Ce positionnement de la seconde chambre lui est également dicté par une nécessité stratégique liée au bicamérisme inégalitaire : une attitude d'opposition frontale à certaines dispositions majeures du projet de loi conduirait à son éviction, par le recours à la

20. Jean-Claude Bécane, Michel Couderc et Jean-Louis Hérin, *La Loi*, 2e éd., Paris, Dalloz, 2010, p. 140.

21. Pierre Rosanvallon, *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008.

22. Christian Poncelet, président du Sénat, communiqué de presse du 31 mars 1999.

23. Le Sénat a été saisi en premier pour 64,7 % des projets de loi en 2006-2007, 56,6 % en 2009-2010, 54,7 % en 2011-2012 et 55 % en 2014-2015. Cf. les bilans statistiques annuels de la direction de la séance du Sénat, notamment *Les 56 ans du Sénat de la Ve République, juin 1959-septembre 2014*, Sénat, 2015, p. 7.

procédure du « dernier mot » à l'Assemblée nationale. La pondération et l'expertise sénatoriale se révèlent d'autant plus utiles que le texte est complexe, technique, lourd d'enjeux ou sujet à débats, même si le rôle de la Haute Assemblée est parfois ingrat : « Le gouvernement n'a-t-il pas, de temps à autre, la tentation de "laisser filer" à l'Assemblée nationale certains textes dans l'espoir que le Sénat les arrêtera, les modifiera ou rectifiera le tir[24] ? » L'hommage rendu à ce rôle officieux du Sénat est également le fait de certains députés, dont l'appartenance politique ne coïncide pas nécessairement avec la majorité sénatoriale, certains déclarant avoir « pris conscience, en entrant à l'Assemblée nationale, du rôle indispensable joué par la seconde chambre, qui permet parfois de sortir les députés de l'impasse ou de leur donner le coup de pouce attendu[25] ».

Sur le plan statistique[26], l'apport du Sénat à la production législative peut être mesuré de plusieurs façons. On notera d'abord que, depuis 1959, près de neuf lois sur dix (soit 88,62 %) ont été adoptées par accord entre les deux assemblées, soit par le jeu de la navette, soit à la suite d'une commission mixte paritaire. Entre 1959 et 2014, un peu plus des deux tiers des commissions mixtes paritaires sont parvenues à un accord (67 %). On soulignera également le taux de reprise des amendements du Sénat par l'Assemblée nationale, qui s'établit en moyenne, sur la même période de cinquante-six ans, autour de 75 %, variant de 50 % à 92 % selon les législatures de l'Assemblée et le contexte politique correspondant (44 % seulement de reprise des amendements de la seconde chambre pour l'année 1983, contre 94 % en 2006-2007 !). L'exercice du droit d'amendement, au Sénat, permet de valoriser le travail en commission, dont la technicité est souvent reconnue ; un relatif équilibre quant au nombre des amendements adoptés par la Haute Assemblée issus des commissions ou de la séance en témoigne (pour la session 2015-2016, sur les 4 040 amendements adoptés par la Haute Assemblée, 2 125 l'ont été en séance et 1 915 en commission). Ce sont, en moyenne depuis 1969, 37 % des amendements déposés qui sont adoptés au Sénat, dont l'initiative législative est également nourrie par les 4 973 propositions de loi enregistrées depuis 1959. Les lois en vigueur issues de propositions de loi sénatoriales sont d'ailleurs nombreuses et régulièrement recensées

24. Jean-Louis Hérin, *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 96.

25. Christine Lazerges, vice-présidente de l'Assemblée nationale, colloque « L'évolution des parlements nationaux en France et en Hongrie », Montpellier, CERCOP, 23 et 24 novembre 2000.

26. Cf. *Les 56 ans du Sénat de la Ve République*, *op. cit.*

sur le site internet de la Haute Assemblée[27], tandis que son rôle moteur dans certaines réformes est reconnu par les spécialistes, qu'il s'agisse de la promotion du bracelet électronique comme alternative à la détention (loi du 19 décembre 1997), du réaménagement de la prestation compensatoire en cas de divorce (loi du 30 juin 2000) ou de la création de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (loi du 1er juillet 1998 relative à la veille sanitaire), notamment. Le Sénat est donc bien législateur en ce qu'il contribue effectivement et efficacement à la production législative. Est-il, pour autant, un bon légiste, spécialiste et technicien de la loi, dont il améliorerait la qualité ?

De l'amélioration rédactionnelle à l'apport substantiel : illustrations

Une étude empirique s'impose, même partielle, afin d'établir, sur la base d'exemples ici nécessairement choisis, et en nombre limité, quel peut être l'apport qualitatif du Sénat à la production législative, sur les plans formel et matériel. L'examen de lois constitutionnelles récentes illustre le rôle normatif joué par le Sénat, les options rédactionnelles, loin d'être seulement formelles, ayant des incidences lourdes sur la substance des dispositions concernées. L'apport de la seconde chambre apparaît ainsi sans conteste dans les débats qui ont conduit à l'affirmation constitutionnelle selon laquelle « la langue de la République est le français » (art. 2-1 C). Lors de son examen à l'Assemblée nationale en première lecture, la loi constitutionnelle 92-554 du 25 juin 1992 s'était vu ajouter un article 1er prévoyant d'inscrire solennellement à l'article 2 de la Constitution que « le français est la langue de la République ». Dans son rapport, le président-rapporteur de la commission des lois du Sénat, Jacques Larché, avait soulevé « une difficulté rédactionnelle non négligeable » issue de la formulation retenue par l'Assemblée, celle-ci pouvant laisser penser maladroitement que « la République entend s'approprier une langue également pratiquée par tous les États ou communautés francophones »[28]. Afin de corriger « la vision quelque peu impérialiste de l'usage de la

27. Pour des exemples récents, cf. les lois du 6 décembre 2013 autorisant l'expérimentation des maisons de naissance ; du 6 février 2014 visant à encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national ; du 18 mars 2015 visant à faciliter le stationnement des personnes handicapées ; ou du 24 juin 2015 tendant à préciser l'infraction de violation de domicile.

28. Rapport n° 375 de Jacques Larché, fait au nom de la commission des lois, Sénat, session ordinaire de 1991-1992, p. 8.

langue française[29] » manifestée par leurs collègues députés, les sénateurs eurent donc beau jeu d'en revenir à une formulation plus adaptée permettant de rendre au français, « langue de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », sa « vocation universaliste et humaniste ».

En 2016, l'appréciation relative à l'apport du Sénat au projet de loi constitutionnelle de protection de la nation, visant notamment à inscrire et à encadrer l'état d'urgence dans un nouvel article 36, alinéa 1er, de la Constitution, est plus nuancée. L'Assemblée nationale avait retenu, concernant le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, une formulation proche de l'article 4-1 de la loi du 3 avril 1955, précisant le droit à l'information du Parlement, renvoyant aux règlements des assemblées pour les modalités pratiques et prévoyant, pour qu'il soit toujours en situation d'exercer le contrôle, que, « pendant toute la durée de l'état d'urgence, le Parlement se réunit de plein droit[30] ». Le Sénat, saisi en second lieu, a réécrit l'ensemble de l'article 36-1 C. Concernant le contrôle et le droit à l'information du Parlement, il a retenu une formulation assez proche, finalement, de celle de l'Assemblée, même s'il a estimé inutile le renvoi exprès aux règlements des assemblées, aux fins d'allégement. Surtout, il lui a semblé judicieux de préciser que, « pendant la durée de l'état d'urgence, une proposition de loi ou de résolution ou un débat relatifs à l'état d'urgence sont inscrits par priorité à l'ordre du jour à l'initiative de la conférence des présidents de chaque assemblée ou d'au moins deux groupes parlementaires pendant la session ordinaire ou une session extraordinaire ou, le cas échéant, pendant une réunion de plein droit du Parlement[31] ». Certes, l'objectif était de mieux garantir les droits du Parlement et de lever certaines ambiguïtés : force est pourtant de reconnaître que l'excès de précision, en l'occurrence, nuit considérablement à la lisibilité du dispositif. En revanche, on reconnaîtra sans difficulté au Sénat d'avoir cherché à améliorer le niveau de garantie des libertés, renforçant notamment le rôle de l'autorité judiciaire et constitutionnalisant l'exigence d'adaptation, de nécessité et de proportionnalité des mesures de police administratives prises pendant l'état d'urgence.

Si cette révision constitutionnelle a finalement avorté, le Sénat a manifesté ici une préoccupation qui tend à apparaître comme « la patte du Sénat » dans les débats législatifs. La seconde chambre se pose en effet

29. Jacques Larché, *Journal officiel*, débats, Sénat, séance du 2 juin 1992, p. 1427.

30. Projet de loi constitutionnelle de protection de la nation, texte n° 678 adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, 10 février 2016.

31. Projet de loi constitutionnelle de protection de la nation, texte n° 113 adopté par le Sénat en première lecture, 22 mars 2016.

comme le défenseur des droits fondamentaux, cherchant toujours la conciliation la plus précise entre l'arsenal répressif imposé par le contexte et la garantie des libertés publiques individuelles ou collectives, ce qu'illustrent les débats sur la loi Perben II, pendant la session ordinaire de 2003-2004, au cours desquels le Sénat avait imposé une série d'amendements assouplissant le dispositif adopté par l'Assemblée[32] ou, plus récemment, les débats sur la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement. S'agissant du cadre légal des activités des services de renseignement, et grâce à un accord en commission mixte paritaire obtenu en juin 2015 sur la base du dernier texte adopté par la Haute Assemblée, de nombreux apports sénatoriaux ont pu être retenus. Soucieux d'être « mieux-disant » en matière de protection des libertés, le Sénat a pu obtenir un meilleur encadrement de la mise en œuvre des techniques de renseignement, le renforcement des prérogatives de l'autorité de contrôle (Commission nationale de contrôle des techniques du renseignement), l'effectivité des contrôles juridictionnels par le Conseil d'État, la limitation de l'accès aux données de connexions, ou encore la « clause de revoyure » de la loi à échéance de cinq ans. Enfin, les débats sur la loi de prorogation de l'état d'urgence, à la fin de l'année 2015, ont également été l'occasion pour le Sénat de défendre les libertés, par exemple en obtenant, à la suite d'un processus de concertation relativement original, l'adoption par la commission des lois de l'Assemblée d'amendements garantissant le rôle de l'officier de police judiciaire en cas d'infraction constatée lors d'une perquisition administrative autorisée par l'état d'urgence ou renforçant le contrôle de légalité. Le président-rapporteur de la commission des lois du Sénat, Philippe Bas, avait souligné à cette occasion le caractère exceptionnel du processus de coopération alors à l'œuvre entre les deux assemblées et avec le gouvernement, compte tenu de l'urgence particulière à légiférer. Il avait insisté sur le fait que le vote conforme du Sénat ne signifiait pas sa renonciation à peser sur les débats mais, au contraire, sa satisfaction d'avoir été entendu en amont, grâce aux échanges entre les présidents des commissions des lois, et d'avoir vu l'origine sénatoriale de certaines dispositions publiquement et « loyalement reconnue[33] ».

32. Cf. les travaux préparatoires de la loi 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

33. Compte rendu des débats de la séance plénière du Sénat du 20 novembre 2015. Cf. notamment le débat sur l'amendement CL 18, adopté par la commission des lois de l'Assemblée sur proposition du gouvernement, le secrétaire d'État ayant souligné, au moment de le défendre, « que cet amendement résulte d'une suggestion de Philippe Bas, président de la commission des lois du Sénat » (*Journal officiel*, débats, Assemblée nationale, séance plénière du 19 novembre 2015).

Au-delà du rôle de garant des libertés qu'il souhaite affirmer, l'apport législatif du Sénat réside aussi dans l'attention particulière portée au niveau de protection apporté aux personnes fragilisées, qu'il s'agisse par exemple de mieux prévenir les inondations (voir les apports à la loi 2014-58), de mieux protéger les stagiaires (loi 2014-788), d'améliorer la rémunération des salariés des entreprises de l'économie sociale et solidaire (loi 2014-856), de mieux protéger les droits de l'enfant (loi 2014-873, notamment les dispositions relatives aux concours de mini-miss, à la protection des enfants maltraités, à la lutte contre le cyber-harcèlement) et des femmes (loi 2015-994, en particulier l'introduction de la notion d'« agissements sexistes » dans le code du travail). Le Sénat contribue également à la qualité des lois en évitant certaines incohérences ou redondances, par exemple lorsqu'il constate qu'une disposition nouvelle insérée dans un

projet de loi par l'Assemblée nationale, et donc non contrôlée en amont par le Conseil d'État, répète inutilement une disposition du code civil[34]. Il veille particulièrement à la constitutionnalité des lois, cette préoccupation l'ayant conduit en janvier 2015, par exemple, à supprimer une disposition introduite par l'Assemblée et dont la commission des affaires économiques de la seconde chambre avait pu établir qu'elle était contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. L'Assemblée nationale l'ayant rétabli en nouvelle lecture, la disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel, validant ainsi l'analyse du Sénat[35]. Ce dernier cherche aussi à jouer un rôle d'expertise dans le cadre de débats relativement techniques, ce que montre, par exemple, l'apport des membres de la commission des affaires sociales à la loi 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique ou de la commission des lois à la loi 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, au vu des travaux préparatoires.

Au terme de cette brève étude, sans avoir pu d'ailleurs aborder le rôle du Sénat dans l'évaluation ou le contrôle de l'application des lois, on répondra, à la question de savoir si le Sénat est un bon légiste, que, quels que soient les espoirs placés dans les réformes en cours ou à venir

34. Sous la XI^e^ législature, une commission sénatoriale avait ainsi remarqué que l'article 1-A du projet de loi relatif à l'audiovisuel ajouté par l'Assemblée, visant à compléter la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication en organisant la responsabilité du prestataire technique sur internet, n'apportait rien à l'article 1382 du code civil tel qu'appliqué par le juge. Cf. le rapport n° 152 de la commission des affaires culturelles, Sénat, session ordinaire de 1999-2000.

35. Décision 2015-718 DC du 13 août 2015. Il s'agissait d'une disposition prévoyant l'avis préalable des commissions des assemblées sur la nomination du président du conseil d'administration du Centre scientifique et technique du bâtiment.

(nombre de parlementaires, non-cumul des mandats, réintégration du Conseil économique, social et environnemental, adaptation des modes de scrutin et du statut des élus…) et malgré les critiques, parfois justifiées, dont il peut par ailleurs faire l'objet, force est de reconnaître au Sénat la qualité de législateur impliqué et avisé.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Actes du colloque « L'écriture de la loi » du 12 juin 2014, Sénat, 31 juillet 2014.

Actes du colloque « Le bicamérisme à la française : un enjeu pour la démocratie » du 17 avril 2014, Sénat, 17 novembre 2014.

Pierre Albertini (dir.), *La Qualité de la loi. Expériences française et européenne*, Paris, Mare & Martin, 2015.

Pierre Avril, Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit parlementaire*, 5e éd., Paris, LGDJ, 2014.

Bruno Baufumé, *Le Droit d'amendement et la Constitution sous la Ve République*, Paris, LGDJ, 1993.

Jean-Claude Bécane, Michel Couderc et Jean-Louis Hérin, *La Loi*, 2e éd., Paris, Dalloz, 2010.

Alain Delcamp, « Le rôle législatif du Sénat », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1972, p. 1175-1228.

–, « L'importance du travail en commission au Sénat », in *Mélanges Patrice Gélard*, Paris, LGDJ, 1999, p. 171-176.

Jean Grangé, « L'efficacité normative du Sénat », *Revue française de science politique*, n° 4-5, 1984, p. 955-987.

Jean-Louis Hérin, *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, 2001.

–, « La qualité de la loi », in *La Réforme du travail législatif*, Paris, Dalloz, 2006, p. 41-53.

Saul Levmore, « Bicameralism : When Are Two Decisions Better than One ? », *International Review of Law and Economics*, vol. 12, 1992, p. 145-162.

Murielle Mauguin Helgeson, *L'Élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Paris, Dalloz, 2006.

Charles-Albert Morand (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1999.

Arnaud Tardan, « Le rôle législatif du Sénat », *Pouvoirs*, n° 44, février 1988, p. 97-110.

Pauline Türk, *Les Commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e^ République*, Paris, Dalloz, 2005.
Alain Viandier, *Recherche de légistique comparée*, Berlin, Springer-Verlag, 1988.

RÉSUMÉ

Au-delà des a priori *sur le bicamérisme et des discours volontaristes, il apparaît, au vu des statistiques, des démarches et initiatives sénatoriales et de l'étude, même sommaire, de certains processus législatifs, que l'apport quantitatif et qualitatif du Sénat à la production législative, bien que difficile à mesurer, est réel. Le Sénat tend par différents moyens à développer une expertise législative lui permettant de justifier et de valoriser le bicamérisme à la française.*

Natalia Chaeva

LA RÉFORME DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

UNE RESTRUCTURATION FONDAMENTALE DES MÉTHODES DE TRAVAIL ?

Le 31 mars 2015, le président du Sénat, Gérard Larcher, a déposé une proposition de résolution visant à réformer les méthodes de travail du Sénat « dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace ». Ce texte a entériné les propositions du groupe de réflexion sur les méthodes de travail et du groupe de travail sur la gouvernance mis en place peu après l'entrée en fonction de Gérard Larcher, nouvellement élu à la présidence du Sénat en octobre 2014. Adoptée en séance publique le 13 mai 2015, la résolution modifiant le règlement du Sénat a été validée presque dans son intégralité par le Conseil constitutionnel le 11 juin 2015[1].

La trente-quatrième modification du règlement du Sénat depuis 1958 a une nature particulière. Elle n'appartient pas à la catégorie des modifications consécutives à une révision constitutionnelle[2], ni à celle des

1. Décision 2015-712 DC du 11 juin 2015. Sur dix-huit articles de la résolution, le Conseil constitutionnel en a censuré un (l'article 7 de la résolution, devenu l'article 28 *ter*, alinéa 2 *bis*, du règlement du Sénat), a formulé des réserves sur six autres et émis une double réserve d'interprétation sur le deuxième alinéa de l'article 32 du règlement du Sénat. Les autres articles du règlement ont été jugés conformes à la Constitution.

2. Cf. proposition de résolution n° 377, présentée par Gérard Larcher, tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat, Sénat, session ordinaire de 2008-2009, adoptée le 2 juin 2009.

ajustements mineurs, mais à celle, plus rare, des adaptations voulues et conduites par le Sénat lui-même. En effet, au lendemain du changement de majorité consécutif aux élections sénatoriales de septembre 2014, avec la victoire de la droite, c'est l'inaptitude de la majorité arithmétique sortante de gauche à se constituer en majorité politique solide durant trois ans qui a conduit à prendre des mesures rapides. Celles-ci avaient deux objectifs principaux : rendre au Sénat une efficacité institutionnelle perdue et restaurer son image écornée par le retour des attaques arguant de l'inutilité de la seconde chambre. Gérard Larcher souhaitait réaffirmer le rôle essentiel du Sénat, qui constitue, selon lui, « un élément d'équilibre de la Ve République » permettant « de prendre en compte, entre deux élections présidentielles, les expressions démocratiques locales »[3], et plaider pour sa chambre.

L'objectif majeur visé par ces réformes était de défendre le bicamérisme face à sa mise en question généralisée, par certains médias, et orchestrée par le président de l'Assemblée nationale, le socialiste Claude Bartolone, depuis l'alternance politique de septembre 2014. Ces critiques reprochaient à la seconde chambre sa façon de freiner ou de paralyser le travail législatif, voire son train de vie[4]. On comprend ainsi aisément la volonté du président du Sénat de conduire rapidement une réforme dès le début de la nouvelle mandature.

Une double réforme a été lancée : celle du fonctionnement et celle de l'éthique de l'institution. La première réforme sur les méthodes de travail ayant l'UMP Roger Karoutchi et le socialiste Alain Richard pour corapporteurs a été conduite par un comité de réflexion composé des représentants de tous les groupes. La seconde réforme sur la gouvernance a été menée par le bureau de la chambre haute, assisté du comité sénatorial de déontologie, l'un et l'autre composés de représentants de tous les groupes parlementaires. Les deux instances ont été présidées et dirigées par Gérard Larcher. La réflexion s'est déroulée d'octobre 2014 à mars 2015 et a abouti à une modification du règlement du Sénat adoptée par la Haute Assemblée en mai et à une modification de l'Instruction générale du bureau. Si les questions de fonctionnement ont été concentrées dans la réforme du règlement, celles relatives à la déontologie se sont retrouvées, en partie, traitées par le règlement, notamment en ce

3. Proposition de résolution n° 380, présentée par Gérard Larcher, tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat, Sénat, session ordinaire de 2014-2015, p. 3.

4. Cf. « Bisbille entre Gérard Larcher et Claude Bartolone sur l'avenir du Sénat », LExpress.fr, 29 janvier 2015 ; Geoffroy Clavel, « Parlement : la guerre est ouverte entre l'Assemblée nationale et le Sénat », HuffingtonPost.fr, 29 janvier 2015.

qui concerne la présence des sénateurs aux travaux et les sanctions financières en cas d'absence. L'utilisation de l'« indemnité représentative de frais de mandat » a été traitée par l'Instruction générale du bureau, sans faire l'objet du contrôle du Conseil constitutionnel.

Ces changements étaient une façon pour le Sénat de se mettre au niveau de l'Assemblée nationale tant sur le plan de l'efficacité du travail parlementaire que sur celui de sa transparence ou de sa déontologie. Le Sénat a donc adopté une partie des réformes réalisées par l'Assemblée nationale au lendemain de la révision constitutionnelle de 2008 mais qu'il avait préféré reporter, du fait du climat différent dans la seconde chambre – où l'obstruction, par exemple, n'est que rarement pratiquée – et des incertitudes sur l'orientation politique du Sénat à l'issue du renouvellement de septembre 2008 – la gauche et la droite sénatoriales ne souhaitant pas se lier les mains prématurément. Les réformes devaient enfin s'adapter au style propre à la seconde chambre, compte tenu de sa composition qui donne du poids aux petits groupes (radicaux, communistes et Verts), ainsi que de ses traditions. Le Sénat doit, en effet, pouvoir ménager le temps de la réflexion, de l'approfondissement, du débat et de l'indépendance, et ce en particulier lorsqu'il est contrôlé par l'opposition au président de la République. Soulignons que le Sénat est essentiel au fonctionnement de la vie politique en France, qui reste un État unitaire où la chambre haute représente les collectivités territoriales.

La modification du règlement s'est traduite par plusieurs séries de réformes. La première touche aux mesures déontologiques parmi lesquelles figurent les incitations à la participation au travail parlementaire et les mesures de transparence. L'article 1er de la proposition de résolution insère un nouvel article dans le règlement qui vise à renforcer l'obligation de présence des sénateurs. Cet article porte une disposition novatrice qui instaure l'obligation de présence non seulement en commission[5], mais également en séance. Il faut souligner qu'il n'existe pas d'obligation équivalente dans le règlement de l'Assemblée nationale, car son article 42 pris à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 prévoit uniquement l'obligation de présence des députés aux réunions des commissions[6]. Quant aux mesures de transparence, le règlement présente une avancée substantielle en exigeant des groupes qu'ils se

5. L'article 15 du règlement du Sénat dispose, depuis 1959, que « la présence aux réunions de commissions est obligatoire ».

6. L'article 42 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit d'une part la publication par voie électronique des noms des députés présents en commission et des députés excusés, et d'autre part le nouveau régime de sanctions financières en cas d'absence en commission.

constituent sous forme d'associations. À l'image du nouvel article 20 du règlement de l'Assemblée nationale[7], l'article 2 de la résolution préconise la forme de l'association pour les groupes afin de « sécuriser leur gestion et garantir leur transparence financière ».

Les deux autres séries de réformes touchent à l'organisation même du travail au Sénat. Elles concernent respectivement la gestion du temps – au sens large – passé par les sénateurs au sein de leur chambre et la modification du contrôle parlementaire. Dans la mesure où notre travail s'intéresse essentiellement au fonctionnement du Sénat, les règles de déontologie ne feront pas l'objet d'un examen direct.

L'analyse de la résolution récemment adoptée par la Haute Assemblée amène à s'interroger sur les effets prospectifs des réformes portées. Il s'agit d'étudier notamment dans quelle mesure les réformes relatives au travail législatif et à la fonction de contrôle sont susceptibles de répondre à leur objectif, à savoir moderniser la seconde chambre en rendant l'organisation du travail sénatorial plus efficace.

Les réformes relatives au travail législatif

En vue d'adapter les méthodes de travail au Sénat au « rythme du travail parlementaire d'aujourd'hui[8] », la réforme retient trois axes principaux : celui d'une restructuration temporelle du travail en séance, celui d'un renforcement du rôle législatif des commissions permanentes et celui d'un contrôle renforcé des irrecevabilités.

Un ré-encadrement des temps parlementaires

Les mesures envisagées sont destinées à faciliter la participation effective des sénateurs aux travaux de leur chambre, à commencer par la redéfinition de l'agenda du Sénat. Surtout, la réforme de la gestion du temps permet de rationaliser le travail sénatorial en redéfinissant le temps de parole en séance publique et en prévoyant un dispositif expérimental qui vise à réduire le temps d'examen en séance publique.

7. Cf. résolution n° 404 de l'Assemblée nationale du 17 septembre 2014.

8. Intervention de Gérard Larcher à la réunion du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat du 27 janvier 2015 (compte rendu intégral consulté par l'auteure au Sénat, p. 104).

Un nouvel agenda sénatorial

L'article 1er de la résolution prévoit une nouvelle organisation de la semaine sénatoriale, pour éviter tout chevauchement des réunions et leur superposition avec la séance publique. Tout en préservant le principe introduit par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 du partage de l'ordre du jour entre le gouvernement et le Parlement, la réforme donne un nouveau rythme à la semaine sénatoriale. Les plages sont programmées soit pour la séance publique, soit pour les réunions des différentes instances. Les réunions des groupes politiques sont prévues les mardis matin, les réunions des commissions permanentes ou spéciales les mercredis matin, sauf les réunions de la commission des affaires européennes et des délégations qui ont eu lieu les jeudis. La séance plénière peut tenir place les mardis, les mercredis et les jeudis après-midi et, le cas échéant, soir, ainsi que les jeudis matin, sauf pendant les semaines sénatoriales de contrôle[9]. Ces dispositions existaient déjà en grande partie, mais elles n'étaient pas respectées du fait des chevauchements incessants des agendas de chaque organe entre les commissions, les groupes et les délégations.

Afin de renforcer la présence des sénateurs aux travaux du Sénat, la réforme a institué une obligation à cet égard, étendue aux séances plénières et accompagnée d'un nouveau dispositif de sanction prévoyant des retenues financières aussi bien sur l'indemnité représentative de frais de mandat que sur l'indemnité de fonction. Au premier niveau de sanction financière, un sénateur encourt une retenue égale à la moitié du montant trimestriel de son indemnité de fonction s'il est absent, alternativement, soit à plus de la moitié des votes déterminés par la conférence des présidents en séance, soit à plus de la moitié des séances de questions d'actualité, soit à plus de la moitié des réunions législatives de sa commission permanente. Au second niveau de sanction financière, un sénateur subit une retenue égale à la totalité du montant trimestriel de l'indemnité de fonction et à la moitié du montant trimestriel de l'indemnité représentative de frais de mandat s'il est absent, cumulativement, à plus de la moitié des séances de questions d'actualité et à plus de la moitié des réunions législatives de la commission permanente à laquelle il est rattaché. Il faut rappeler que la sanction financière pour absence aux réunions de commission était tombée en désuétude au Sénat, l'excuse liée au cas de « force majeure » étant utilisée systématiquement sans vérification. Notons que, si la sanction financière est

9. Nouvel article 23 *bis* du règlement du Sénat.

pratiquée également par l'Assemblée nationale, elle ne concerne que les absences en réunion de commission et ne touche qu'à l'indemnité de fonction[10].

Une régulation du temps plus stricte en séance publique

La réforme de la gestion du temps en séance poursuit l'objectif de rendre le travail dans l'hémicycle plus rapide et de permettre à un plus grand nombre de sénateurs d'y participer. La nécessité de cette réforme a fait l'unanimité parmi les membres du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat. La nouvelle régulation du temps concerne plusieurs secteurs.

Tout d'abord, compte tenu de l'allongement constant de la durée de la séance publique au fil des décennies, l'article 9 de la résolution prévoit de réduire la durée des discussions générales et des débats, afin de « siéger moins et mieux », ainsi que de « dynamiser les débats en séance ». D'une part, la conférence des présidents peut désormais décider qu'interviennent un seul orateur par groupe et un seul sénateur non inscrit, pour une durée qu'elle détermine[11]. D'autre part, en l'absence de décision de la conférence des présidents, cet article réduit de moitié la durée d'intervention, fixée à deux heures et dix minutes par groupe par la résolution du 2 juin 2009, dans la discussion générale d'un texte ou d'un débat. Ainsi, la nouvelle durée globale du temps de parole des orateurs des groupes est d'une heure, à raison d'un temps minimal de cinq minutes par groupe et de trois minutes pour les non-inscrits, sans limitation du nombre d'orateurs par groupe[12].

Ensuite, afin de mieux maîtriser les débats, l'article 10 de la résolution réduit la durée de toute intervention de quarante-cinq à deux minutes et demie. Cet article se présente comme une règle générale en introduisant un nouvel article 31 *bis* dans le règlement du Sénat. La règle établissant la durée de la prise de parole à deux minutes et demie concerne, en particulier, la prise de parole sur un article, la défense d'un amendement, l'explication de vote sur un amendement ou sur un article, mais aussi un rappel au règlement. Cependant, il peut être dérogé à cette règle en cas de dispositions spécifiques du règlement ou en cas d'interventions dans les débats organisés par la conférence des présidents. Il faut noter que l'Assemblée nationale a limité ses principaux temps de parole en

10. Article 42 du règlement de l'Assemblée nationale.
11. Article 29 *ter*, alinéa 2 *bis*, du règlement du Sénat.
12. Article 29 *ter*, alinéa 3, du règlement du Sénat.

séance à deux minutes lors de la mise en œuvre de la révision constitutionnelle de 2008[13].

De manière générale, cet article 10 réduit l'ensemble des temps de parole prévus à l'origine par le règlement de la chambre haute. La limitation de vingt à dix minutes touche le temps de parole de l'auteur d'une proposition de loi dans la discussion générale. La réduction du temps de parole de l'auteur d'une motion pour développer son argumentation le fait passer de quinze à dix minutes. Il convient de préciser que, pour les prises de parole et les explications de vote sur chaque article comme pour les explications de vote sur l'ensemble, la conférence des présidents peut attribuer aux groupes et aux non-inscrits soit un temps forfaitaire soit un temps minimal et un temps à la proportionnelle. Elle a également la liberté de prévoir l'intervention pour une durée déterminée d'un seul orateur par groupe et d'un seul non-inscrit.

En outre, pour faciliter la procédure de clôture des débats, l'article 11 de la résolution sur les méthodes de travail du Sénat permet de clore les débats lorsque deux orateurs d'opinion contraire sont intervenus dans la discussion générale d'un texte[14]. Dans ce cas de figure, et en dehors de l'hypothèse de l'article 29 *ter* du règlement du Sénat (l'organisation par la conférence des présidents de la discussion générale des textes soumis au Sénat et des débats inscrits à l'ordre du jour), la clôture peut être décidée sur l'ensemble d'un article ou dans les explications de vote portant sur un amendement, un article ou l'ensemble du texte en discussion, par le président, un président de groupe ou le président de la commission saisie au fond. La proposition de clôture donne lieu à un débat restreint, à raison d'un orateur par groupe et d'un non-inscrit, pour une durée de deux minutes et demie dévolue à chacun. En cas d'adoption de la proposition, « la clôture prend effet immédiatement »[15].

Enfin, l'article 12 de la résolution modifie le moment où sont présentées et discutées la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité et celle visant à opposer la question préalable. Ayant pour objectif de « fluidifier et de clarifier les débats législatifs en séance », cette disposition prévoit que ces motions sont discutées dès après les interventions du gouvernement et du rapporteur, et avant les orateurs des groupes. La

13. Résolution n° 292 modifiant le règlement de l'Assemblée nationale du 27 mai 2009, Sénat, session ordinaire de 2008-2009. Cette réduction du temps de parole a été validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision 2009-581 du 25 juin 2009.

14. Article 38 du règlement du Sénat.

15. Article 38-3 du règlement du Sénat.

motion peut être opposée « soit après l'intervention du gouvernement et des rapporteurs, soit avant la discussion des articles[16] ». Par cette disposition, le Sénat s'aligne sur les modalités prévues à l'article 91 du règlement de l'Assemblée nationale.

Une concentration expérimentale du droit d'amendement au stade de la commission

Au fondement de cette réforme se trouve l'idée qu'il est nécessaire d'alléger les débats législatifs en accroissant le rôle délibératif des commissions – idée exprimée déjà dans le rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présenté par Daniel Hoeffel au bureau du Sénat le 2 juillet 2002 et possibilité laissée entrouverte lors de la révision de 2008. L'article 13 de la résolution prévoit, en effet, la possibilité de limiter

l'exercice du droit d'amendement des sénateurs et du gouvernement au stade de la commission. Cette limitation peut être décidée par la conférence des présidents, à la demande du président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du gouvernement. En revanche, ce dispositif ne peut pas s'appliquer en cas d'opposition du gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe.

Cet article 13 introduit donc dans le règlement du Sénat un article 47 *ter* instituant une procédure destinée à se substituer, jusqu'au 30 septembre 2017, aux procédures abrégées. Pour la première fois, le règlement du Sénat contient une disposition à caractère expérimental jusqu'au prochain renouvellement. Cela signifie concrètement que l'inscription définitive de ce dispositif dans le règlement se fera par une nouvelle modification de ce dernier.

L'article 44 de la Constitution dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 donne le choix d'exercer le droit d'amendement « en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique ». En interprétant cette disposition, le rapport de la commission des lois du Sénat sur la révision constitutionnelle a indiqué que « l'auteur d'un amendement rejeté en commission ne serait donc plus fondé à le soumettre de nouveau devant la formation plénière de son assemblée. L'enjeu de la disposition proposée par la révision constitutionnelle est de favoriser le recours aux procédures simplifiées d'examen des textes

16. Article 44, alinéas 2 et 3, du règlement du Sénat.

en séances publiques[17] ». Il apparaît donc que le droit d'amendement a vocation à s'exercer prioritairement en commission.

Cependant, le bilan de la réforme constitutionnelle après cinq ans a montré que, si le droit d'amendement s'exerce désormais en commission, un véritable dédoublement des amendements déposés en commission qui sont représentés en séance s'est opéré. L'exercice double du droit d'amendement est en effet rendu possible par deux applications informatiques distinctes, à savoir Ameli-commission et Ameli-séance, permettant d'à nouveau déposer à l'identique pour la séance publique les amendements non adoptés en commission. Ainsi, malgré la chute de leur taux d'adoption de 33 % à 21,6 %, le nombre d'amendements de séance est resté stable[18]. La modification du règlement a donc pour but de mettre progressivement fin à cette pratique en concentrant l'examen du texte en commission.

Le nouvel article 47 *ter* du règlement du Sénat permet de déléguer le débat législatif de la séance publique à la commission, ce qui rend le débat en commission plus politique. Dans un premier temps, la procédure prévue à l'article 13 de la résolution serait limitée à certains textes techniques. Il pourrait s'agir de textes relatifs à la transposition de directives européennes, de textes d'habilitation du gouvernement au titre de l'article 38 de la Constitution ou de textes de ratification d'ordonnance. Par ailleurs, la nouvelle procédure vise à garantir à tous les sénateurs le dépôt et la défense d'amendements dans des conditions de publicité intégrale. Après une première réunion entre les membres de la commission, un texte sera publié. Celui-ci servira de base de travail en vue d'une seconde réunion de commission ayant lieu dans les conditions de publicité de la séance plénière. Les sénateurs non membres de la commission pourront présenter leurs amendements sans avoir de voix délibérative. À la fin de la réunion, la commission statuera sur l'ensemble du texte. Il faut souligner que l'alinéa 9 de l'article 47 *ter* du règlement interdit expressément le dépôt de motion de procédure (sauf l'exception d'irrecevabilité) ou d'amendement de séance.

Ce dispositif semble être une alternative au temps législatif programmé tel qu'il est pratiqué à l'Assemblée nationale depuis qu'il a été inséré dans son règlement en juin 2009 afin d'encadrer la durée globale des débats

17. Rapport n° 387 de Jean-Jacques Hyest, fait au nom de la commission des lois, déposé le 11 juin 2009, Sénat, session ordinaire de 2007-2008, p. 137.

18. *Bilan de la réforme constitutionnelle et réglementaire : cinq ans après (1er mars 2009-1er mars 2014)*, Sénat, avril 2014, p. 17.

sur un texte. Au regard du risque d'allongement de la durée des discussions générales et de concentration du débat sur les premiers articles que présente le temps législatif programmé, le groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat a opté pour la procédure d'examen en commission. Cette procédure a ainsi pour objectif de décharger la séance publique des amendements doublons, en réduisant le temps passé en séance.

Le contrôle renforcé des irrecevabilités

En 1959, lors de l'adoption de son règlement, le Sénat avait essayé de réduire au maximum la portée des dispositions constitutionnelles relatives aux irrecevabilités tant des propositions de loi que des amendements, qu'il s'agisse de l'article 40 sur les irrecevabilités financières ou de l'article 41 concernant le respect du partage entre la loi et le règlement. L'interprétation souple de l'article 40 par le Sénat permettant de retarder l'examen de l'irrecevabilité financière d'un amendement à la séance publique a été définitivement sanctionnée par le Conseil constitutionnel en 2006[19]. Le Sénat a été ainsi contraint de s'aligner sur la pratique draconienne de l'Assemblée nationale, qui examine l'irrecevabilité dès le dépôt de l'amendement. Quant à l'article 41, qui réserve au président de chaque chambre l'appréciation du caractère réglementaire d'un amendement et le pouvoir de lui opposer l'irrecevabilité, il n'était pas appliqué. Désormais, et sans qu'une modification du règlement du Sénat ait été nécessaire, c'est chose faite : chaque président de commission permanente peut saisir le président du Sénat, par des avis motivés, des amendements qu'il juge irrecevables car il considère qu'ils sont de nature réglementaire, et le président du Sénat décide ou non de prononcer l'irrecevabilité.

Toutes ces dispositions visent à mieux structurer le travail des sénateurs, en contribuant à son efficacité et au renforcement de sa qualité.

Un développement des synergies entre contrôle et élaboration de la loi ?

L'autre mission importante confiée au groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat était de redéfinir la fonction de contrôle de la seconde chambre législative, afin de rendre les procédures de contrôle et de questions plus dynamiques. En posant la problématique globale d'une opération de contrôle et de son « utilité institutionnelle », les rapporteurs

19. Décision 206-544 DC du 14 décembre 2006, « Loi de financement de la sécurité sociale ».

de la proposition de résolution ont constaté « la multiplicité et l'absence de coordination des travaux de contrôle[20] ». D'une part, il a été proposé, de « transformer le travail de contrôle et d'analyse en proposition ou en interpellation[21] » ou, en d'autres mots, d'effectuer le travail de contrôle en ayant à l'esprit la nécessité de le traduire en mesures concrètes d'action. D'autre part, il a été suggéré de faire usage des travaux existants sur telle ou telle question, afin d'éviter les doublons avec des rapports produits par d'autres organismes. La référence à ces travaux pourrait se révéler productive dans la mission de contrôle des politiques publiques dévolue au Sénat. Ces orientations ont été, en partie, mises en pratique par la résolution. Ayant pour objectif général d'assurer une meilleure coordination de la fonction de contrôle pour en accroître la visibilité, l'article 15 de la résolution s'intéresse à la procédure du questionnement au Sénat. Ce dispositif supprime le procédé relatif aux questions cribles thématiques tout en insistant sur les questions d'actualité au gouvernement. En outre, l'article 8 prévoit un dispositif de contrôle des commissions et délégations.

La disparition des questions cribles thématiques et le renforcement des questions d'actualité

Rappelons que le droit d'interroger le gouvernement est traditionnellement reconnu au Parlement par le dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution, qui dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle de 2008 dispose qu'« une séance par semaine, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du gouvernement[22] ». Instituées en 2009, les questions cribles thématiques avaient pour objectif d'interpeller le gouvernement en permettant un droit de réplique[23]. Cependant, programmées en alternance avec les « questions au gouvernement en liaison avec l'actualité »[24], les questions

20. Intervention du rapporteur Alain Richard à la réunion précitée (compte rendu intégral, p. 105).

21. Intervention du rapporteur Roger Karoutchi à la réunion précitée (compte rendu intégral, p. 109-110).

22. Pierre Avril, Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit parlementaire*, 5e éd., Paris, LGDJ, 2014, p. 346.

23. Cf. la version de l'article 75 *ter* du règlement du Sénat avant son abrogation le 13 mai 2015.

24. Article 75 *bis* du règlement du Sénat. Il convient de souligner qu'afin de favoriser la spontanéité des échanges les sénateurs ne transmettent pas par avance leurs questions aux ministres qu'ils comptent interroger.

cribles thématiques n'ont jamais connu de réel succès. Au contraire, elles ont souffert d'une désaffection certaine de la part des sénateurs. Comme il a été suggéré par le rapporteur Roger Karoutchi, cet échec peut s'expliquer par le caractère trop spécialisé des questions posées[25]. La suppression de ces questions, du fait de l'abrogation de l'article 75 *ter* du règlement prévue par l'article 15-II de la résolution, apparaît ainsi comme une conséquence logique de cet état de fait.

Afin de dynamiser la procédure du questionnement, cet article 15 augmente la fréquence des séances de questions d'actualité au gouvernement en la faisant passer de deux fois par mois à une fois par semaine[26] : désormais, ces séances se déroulent alternativement le mardi après-midi et le jeudi après-midi. Les questions d'actualité, « plus courtes, plus réactives[27] », occupent ainsi la plage horaire précédemment dédiée aux questions cribles thématiques. À titre de comparaison, l'Assemblée nationale tient, depuis 1995, deux séances de questions d'actualité par semaine, le mardi et le mercredi.

Le droit de regard de la conférence des présidents sur la mission de contrôle du Sénat

L'article 29, alinéa 4, du règlement du Sénat définit le rôle de la conférence des présidents, qui consiste à « régle[r] l'ordre du jour du Sénat et délib[érer] sur les questions concernant la procédure législative ou les travaux d'information, de contrôle et d'évaluation des politiques publiques ». Ayant pour but d'accroître la cohérence des différentes missions de contrôle, la réforme a cherché à attribuer à la conférence des présidents le rôle de filtre à cet égard. L'article 8 de la résolution complète l'alinéa 4 de l'article 29 du règlement en y ajoutant deux alinéas. L'alinéa 4 *bis* prévoit que la conférence des présidents se réunisse deux fois par session ordinaire pour examiner « le programme prévisionnel des travaux de contrôle ou d'évaluation des commissions et des délégations ». Cette disposition précise que les présidents des délégations, qui ne participent pas habituellement à la conférence des présidents, seront associés à ces deux réunions. Pour mesurer l'importance de cette disposition, il suffit de relever l'augmentation considérable du nombre de rapports d'information adoptés par les commissions d'enquête et les

25. Intervention du rapporteur Roger Karoutchi citée (Sénat, compte rendu intégral, p. 108).
26. Cf. la nouvelle rédaction de l'article 75 *bis* du règlement.
27. Cf. l'intervention de Philippe Kaltenbach à la réunion précitée (compte rendu intégral, p. 125).

structures temporaires[28], ainsi que par les délégations[29]. Un examen de ce programme prévisionnel apparaît ainsi nécessaire pour renforcer la rationalisation des travaux.

Le nouvel alinéa 4 *ter* de l'article 28 du règlement prévoit la transmission de la liste des auditions liées à la mission de contrôle des commissions. Il convient d'observer que cette disposition semble constituer une première réponse aux critiques adressées contre la légitimité des personnes auditionnées.

*

En guise de conclusion sur l'impact de la modification du règlement du Sénat, nous pouvons observer que l'effectivité de la mise en œuvre de cette réforme dépend en grande partie de la bonne volonté des différents acteurs : la conférence des présidents, chargée de l'établissement de l'ordre du jour et du contrôle du travail des commissions, et surtout les groupes et le président du Sénat.

Les groupes défendent des intérêts contradictoires. Les petits groupes sont incités à utiliser au maximum les pouvoirs qu'ils détiennent en séance, tels que le temps de parole ou le droit d'amendement, puisque leurs chances de faire passer leur point de vue en commission sont limitées, d'autant plus que la publicité des débats en commission est restreinte au Sénat. C'est d'eux que dépendra en large part la possibilité de transférer une partie du débat législatif en commission et d'éviter les obstructions en séance. Les deux grands groupes (socialistes et républicains) auront pour objectif de stabiliser des majorités politiques durables sans lesquelles la réforme de 2015 ainsi que la révision de 2008 n'aboutiront pas. Quant au président du Sénat, figure de proue de la Haute Assemblée, c'est lui qui a l'initiative du recours au travail législatif en commission (il le propose à la conférence des présidents) et de la limitation du droit d'amendement (il a la maîtrise du recours à l'article 41 C). Et c'est de son autorité et de sa capacité de médiation avec les groupes minoritaires que dépendra la bonne issue de la réforme.

La modification du règlement du Sénat constitue donc une tentative

28. Le *Bilan de la réforme constitutionnelle et réglementaire*, *op. cit.*, indique que le nombre de rapports d'information adoptés par les commissions et les structures temporaires est passé de 277 entre 2004 et 2008 à 328 de 2009 à 2013.

29. Le nombre de rapports d'information adoptés par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et les délégations depuis 2003-2004 a presque doublé en passant de 17 à 32 en 2012-2013 (cf. *ibid.*, annexe VIA1d).

sérieuse de moderniser les méthodes de travail de la seconde chambre, afin de lui permettre de développer les synergies entre ses activités législatives et de contrôle, tout en garantissant une gestion plus rigoureuse. Cette modification dispose d'un an pour donner lieu à des résultats tangibles, avant que le lancement de la campagne présidentielle de 2017 ne rouvre le débat sur les réformes institutionnelles. Ce qui explique pourquoi, dès le 1er octobre 2015, la réforme a été effectivement mise en œuvre. C'est notamment le cas du transfert du débat législatif de la séance à la commission permanente : l'article 47 *ter* nouveau a été appliqué dès le premier mois sur des textes assez courts et consensuels. Il s'agit en l'occurrence de deux propositions de loi organique relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy (texte définitivement adopté par le Sénat le 22 octobre 2015) et à la dématérialisation du *Journal officiel* (texte
92 adopté par le Sénat en première lecture le 12 octobre 2015). Mais c'est aussi le cas – qui ne nécessitait pas de modification du règlement mais un changement de la pratique – de l'utilisation de la procédure prévue par l'article 41 de la Constitution par le président du Sénat afin de limiter l'empiétement des amendements d'origine sénatoriale sur le domaine réglementaire[30]. Quant à la participation – désormais obligatoire – des sénateurs aux travaux des commissions, aux questions d'actualité et aux votes, elle a connu une progression d'autant plus immédiate que les sanctions financières ont été elles aussi mises en œuvre sans délai.

30. Ce recours à l'article 41 C a été mis en œuvre conjointement avec la commission des lois selon la procédure prévue à l'article 47, alinéa 8, du règlement.

RÉSUMÉ

Adoptée le 13 mai 2015, la résolution visant à réformer les méthodes de travail du Sénat entre dans la catégorie des adaptations voulues et conduites par la seconde chambre qui ont pour but principal de défendre le bicamérisme face à sa mise en question généralisée. La trente-quatrième modification du règlement du Sénat contribue à une meilleure efficacité du travail sénatorial, à la suite des réformes relatives au travail législatif et à la fonction de contrôle.

Tinette Schnatterer

LES SÉNATEURS FRANÇAIS, PARLEMENTAIRES FANTÔMES ?

En janvier 2015, un documentaire diffusé par France 3 dénonce le « train de vie des sénateurs »[1], en juin 2016 paraît un livre sur les « parlementaires fantômes » au Sénat[2]… des « révélations » sur les membres de la seconde chambre française sont faites et les méthodes d'investigation utilisées dans une partie de ces enquêtes (des jardiniers du Luxembourg filmés en caméra cachée…) contribuent à donner un caractère scandaleux à ces divulgations. Suspectée de conservatisme, critiquée pour les défauts de sa représentativité, les modes de scrutin utilisés pour élire les sénateurs ou encore la durée de leur mandat, la chambre haute doit en permanence justifier sa légitimité au sein des institutions. L'image souvent négative du Sénat n'est pas exclusivement associée à l'impuissance et au conservatisme supposés de cette institution, mais également aux caractéristiques perçues chez les sénateurs (par exemple leur âge élevé) et à leur comportement supposé (notamment leur absentéisme).

En même temps, les membres de la seconde chambre française n'ont pas beaucoup retenu l'attention des chercheurs. En France comme ailleurs, la chambre haute est volontiers appréhendée en tant qu'institution, tandis que peu d'attention est portée à ses membres individuels. Les sénateurs français, leur perception de leur rôle représentatif et de leur mandat, ainsi que leur comportement, n'ont encore quasiment pas fait l'objet d'études[3]. Jacques Véron compare ce qu'il appelle le « profil

1. « Pièces à conviction. Nos très chers sénateurs », France 3, 28 janvier 2015.

2. Yvan Stefanovitch, *Le Sénat. Un paradis fiscal pour des parlementaires fantômes*, Paris, Le Rocher, 2016.

3. Tinette Schnatterer, « Understudied and Underestimated ? What Determines Scientific Attention on Second Chambers ? », *French Politics*, vol. 13, 2015, p. 302-317.

démographique » des membres du Sénat et de l'Assemblée nationale de 1958 à 1980[4] et François Chevalier a analysé le recrutement et la représentativité des sénateurs français entre 1875 et 1995, en se basant avant tout sur des facteurs sociodémographiques[5]. Un seul (ancien) sénateur a répondu à des questions sur le « métier de sénateur »[6] et l'étude d'Olivier Rozenberg sur l'européanisation des rôles des parlementaires inclut des entretiens avec treize sénateurs[7]. Dans un article récent, Éric Kerrouche et ses collègues cherchent à savoir si la combinaison de deux modes de scrutin (proportionnel et majoritaire à deux tours) pour les élections sénatoriales influence les profils des sénateurs; ils montrent que cette dualité du scrutin ne fait qu'assez peu varier les caractéristiques du personnel politique sénatorial[8].

Quelques travaux ont récemment commencé à combler cette lacune. En France, c'est notamment le cas du projet de recherche « Les acteurs du bicaméralisme en France : biographies et activités des sénateurs », dirigé par Sylvain Brouard[9]. Dans le cadre de ce projet, 187 sénateurs ont participé à des entretiens en face à face, à Paris, entre le 22 février 2010 et le 30 janvier 2013. Ces entretiens ont été l'occasion de leur poser des questions sur des sujets aussi divers que la place du Sénat dans la société française, l'utilité des différents instruments parlementaires, les relations des sénateurs avec leur formation politique et avec leurs électeurs, leur perception de la représentation, leur satisfaction au travail, leur rapport avec leur département, leur emploi du temps, leurs contacts avec les médias, etc. Les connaissances approfondies du travail des sénateurs français ainsi obtenues ont notamment permis d'identifier plusieurs idéaux-types, d'étudier les facteurs déterminant pourquoi un sénateur fait partie d'un type plutôt que d'un autre et de comparer les déclarations des sénateurs avec leurs comportements observables à Paris et en province[10].

4. Jacques Véron, « Démographie du Parlement français de 1958 à 1980 », *Population*, vol. 38, n° 3, 1983, p. 553-564.

5. François Chevalier, *Le Sénateur français, 1875-1995*, Paris, LGDJ, 1998.

6. Michel Dreyfus-Schmidt, « Le métier de sénateur », *Pouvoirs*, n° 44, février 1988, p. 59-68.

7. Olivier Rozenberg, *Le Parlement français et l'Union européenne (1993-2005) : l'Europe saisie par les rôles parlementaires*, thèse de science politique, IEP de Paris, 2005.

8. Éric Kerrouche, Sylvain Brouard, Élisa Deiss-Helbig et Tinette Schnatterer, « Les deux Sénats : mode de scrutin et profil des sénateurs français », *Pôle Sud*, vol. 35, 2011, p. 113-128.

9. Projet de recherche financé par la région Aquitaine entre 2009-2013 ; pour une description détaillée du projet, cf. Senat.SciencesPoBordeaux.fr. C'est dans le cadre de ce projet qu'ont été recueillis les propos des sénateurs cités dans la présente contribution.

10. Cf. Tinette Schnatterer, *Les Styles de représentation, leurs déterminants et effets comportementaux : étude empirique des sénateurs français*, thèse de science politique, Université de Bordeaux, 2014.

L'intégration du point de vue des sénateurs dans l'étude de la seconde chambre et de ses membres permettra, dans la présente contribution[11], d'éclaircir quelques aspects en lien avec ces derniers qui, en dépit d'apparitions médiatiques ponctuelles, restent mal connus des citoyens français. Il convient ainsi de rappeler qui ils sont, de s'intéresser aux effets des réformes récentes en lien avec leur mandat et à leur propre perception de leur altérité (vis-à-vis des députés).

Qui sont les sénateurs ?

Dans l'imaginaire collectif, le sénateur français est un homme aux cheveux gris, qui a exercé dans la fonction publique et cumule des mandats[12]. Un cliché bien présent dans l'esprit des sénateurs eux-mêmes, comme le montre la déclaration d'un sénateur socialiste lors d'un entretien : « Le Sénat a la réputation de comporter des personnes âgées, à qui on a filé un mandat de sénateur pour bons et loyaux services, une sorte de bâton de maréchal, la maison de retraite luxueuse pour ceux qui ont rendu des services multiples et variés. »

Dans leur article, Éric Kerrouche et ses collègues passaient en revue un certain nombre de ces idées reçues. Leur étude semblait conforter la théorie selon laquelle le Sénat constitue l'aboutissement d'une carrière politique : en 2011, les sénateurs étaient en moyenne plus âgés que leurs homologues à l'Assemblée nationale et beaucoup d'entre eux avaient auparavant été députés ou ministres. Mis à part le fait que l'institution tendait à se féminiser, les sénateurs paraissaient en partie conformes aux clichés ancrés dans la population. Qu'en est-il aujourd'hui, cinq ans plus tard ?

Trois changements importants en lien avec le mandat de sénateur sont intervenus depuis 2008, qui visaient tous à moderniser et rajeunir le Sénat : un premier concerne l'âge d'éligibilité – 24 ans aujourd'hui, 30 ans avant le 14 avril 2011 (et même 35 ans avant le 30 juillet 2003). Un deuxième est la réduction de neuf à six ans du mandat depuis les élections sénatoriales de 2008 (loi 2003-697 du 30 juillet 2003). En 2011, il était encore trop tôt pour évaluer les effets réels de ces deux réformes (d'autant plus que la modification du rythme des élections avait dans un premier temps

11. Afin de respecter l'anonymat garanti lors des entretiens, nous avons notamment décidé de renoncer à la forme féminine dans la désignation des sénateurs.

12. Cf. par exemple Pauline Théveniaud et Sébastien Lernould, « Interactif. Âge moyen, cumul, parité… Portrait du nouveau Sénat en chiffres », LeParisien.fr, 29 septembre 2014.

eu pour effet de porter la durée du mandat d'une partie des sénateurs à dix ans). Un troisième changement intervenu en 2013 porte sur l'objectif en termes de parité : une réforme du mode de scrutin électoral élargissait l'application de la proportionnelle avec listes paritaires aux départements élisant au moins trois sénateurs, contre quatre auparavant.

Alors que le Sénat était décrit en 2014 comme la « Haute Assemblée du machisme » par une association féministe[13], l'article d'Éric Kerrouche et ses collègues constatait trois ans plus tôt une constante tendance à la féminisation de la seconde chambre. Cette tendance s'est poursuivie : 25 % de femmes ont été élues lors des élections de 2015 (contre 22 % à la suite des sénatoriales de 2008). Les effets de l'élargissement des listes paritaires aux départements élisant trois sénateurs restent toutefois très modestes. Cela s'explique, au moins en partie, par la création de listes concurrentes des hommes sortants dans l'objectif de garder leur siège, par exemple en Eure-et-Loir, dans l'Eure, la Saône-et-Loire, le Vaucluse et l'Ain[14].

Après les élections de septembre 2011, l'âge moyen des sénateurs s'établissait, comme à la suite de celles de 2008, à 62 ans. Ces derniers avaient ainsi en moyenne sept ans de plus que leurs homologues à l'Assemblée nationale au moment des élections de 2007. Cet écart reste stable après les sénatoriales de 2014 : l'âge moyen d'un sénateur est en 2014 de 61 ans et 9 mois – le député lambda élu en 2012 a 54 ans et 8 mois. Même en tenant compte du fait que la moitié des sénateurs ont été élus trois ans auparavant, donc alors qu'ils avaient trois ans de moins[15], force est de constater que, en dépit des réformes, les sénateurs restent en moyenne plus âgés que les députés. Cette observation est d'autant plus remarquable que l'Assemblée nationale française connaît elle-même l'une des plus hautes moyennes d'âge parmi les parlements européens et se distingue par le faible nombre d'élus jeunes en son sein[16]. Cet écart d'âges

13. Cf. « Des féministes dénoncent un Sénat "machiste" », LeFigaro.fr, 29 janvier 2014.

14. Olivier Faye, « Sénatoriales : les petits arrangements de l'UMP avec la parité », *Le Monde*, 2 août 2014.

15. Les comparaisons de l'âge des sénateurs avec celui des députés sont souvent problématiques car elles ne prennent presque jamais en compte le fait que les parlementaires, comme les citoyens lambda, vieillissent chaque année. Ainsi, comparer une chambre fraîchement élue avec une chambre dont le dernier renouvellement a eu lieu quatre ans auparavant n'est pas réellement pertinent. Il conviendrait plutôt de retenir l'âge moyen des membres des deux chambres lors de leur élection, en prenant en compte le renouvellement du Sénat par série. Afin de comparer l'âge des sénateurs après les élections de 2014 et l'âge des députés après les élections de 2012, il faudrait donc logiquement diminuer d'un an et demi l'âge des sénateurs – et de trois ans celui de la moitié des sénateurs élus en 2011.

16. Cf. Thomas Wieder, « Avec près de 60 ans d'âge moyen, l'Assemblée nationale élue en juin 2007 est la plus vieille de la Ve République », *Le Monde*, 12 novembre 2011.

entre sénateurs et députés tient-il au fait qu'une fois élus les sénateurs vieillissent tranquillement au sein de l'institution, comme le suggère l'image souvent reprise de la maison de retraite dorée ? Pas vraiment, car l'ancienneté moyenne des sénateurs au lendemain des élections de 2014 était de sept ans environ, soit à peine plus que la durée d'un mandat (six ans) – ce qui correspond à l'ancienneté observée après les élections de 2008. La raison en est plutôt l'âge avancé des sénateurs entrants[17].

La perception des sénateurs

Si ces trois réformes, auxquelles s'ajoute la modification du règlement du Sénat qui prévoit de sanctionner financièrement l'absentéisme des sénateurs, expriment une volonté de moderniser la chambre haute et de répondre aux critiques les plus fréquentes à son égard, leurs effets restent limités. C'est ce que les déclarations des sénateurs permettent d'expliquer à travers, d'une part, la manière dont les sénateurs perçoivent leur relation avec leurs électeurs et, d'autre part, leur conception du rôle du Sénat au sein du Parlement et dans la société.

L'altérité revendiquée

Nombreux sont les sénateurs qui mettent en avant le caractère complémentaire de cette « chambre de réflexion », comme celui qui déclare qu'« avoir deux chambres identiques n'aurait aucun intérêt », avant de poursuivre : « Ça se complète assez bien. Vous avez une [chambre] qui représente la population, qui est connectée à l'intensité et à l'immédiateté des problèmes, et vous en avez une autre qui représente le territoire et qui a probablement un peu plus de recul. Il y a un vrai complément. » Il donne l'exemple d'un rapport sur lequel il travaillait « avec un collègue et ami sénateur […], et pas de [s]on bord », et raconte que, même si au moment du vote ils n'ont pas fait le même choix, ils avaient travaillé pendant dix mois « sur des thématiques qui concernent les enjeux essentiels pour la France » : « Ça a été un bonheur de travailler ensemble, jamais une seule fois nous ne nous sommes engueulés. […] Ça, c'est impossible à l'Assemblée nationale. Dans cette maison, on travaille beaucoup. Je passe mon temps essentiellement en commission, plus qu'en séance, où les jeux sont déjà faits. C'est pour ça que le Sénat est une respiration nécessaire à la République : contrairement à l'Assemblée nationale où

17. La moyenne d'âge des primo-sénateurs élus en 2014 est de 47 ans ; elle est de 63 ans pour les sortants réélus.

c'est la guerre de tranchées, on est plus du point de vue de Sirius, il y a une attitude, une distanciation par rapport à l'engagement. » Un autre sénateur va dans le même sens : « On travaille autant, sinon plus que les députés, mais dans la discrétion parce que, nous, on ne passe pas à la télé le mardi et le mercredi. Donc c'est beaucoup moins de la politique politicienne, on va plus au fond des choses, on a le temps de le faire. » Ils décrivent leurs collègues comme plus calmes que les députés. Pour un troisième sénateur, la raison en est la différence en termes de pression électorale : « Parce que les députés vont un peu vite dans leurs décisions, parce qu'ils ont fait des promesses durant les élections législatives. Ils veulent tenir leurs promesses, ils pensent déjà à la prochaine élection. Les sénateurs sont plus posés dans leur réflexion et corrigent ce que font les députés. » Nombre de sénateurs invoquent la différence des

expériences respectives pour explication, comme celui-ci : « Il y a plus de travail de fond, on est moins au centre du tourbillon médiatique. Parce qu'il y a plus d'authenticité. Les sénateurs ont déjà un passé politique derrière eux, donc ils sont moins dans le champ des caméras, moins à la recherche de tout ça. Ils ne sont plus, pour la plupart d'entre eux, dans un plan de carrière, leur carrière est derrière eux. Il y a plus de spontanéité, plus de solidarité, et c'est le jour et la nuit. Mon petit-fils me dit : "Ils se la pètent moins !" C'est exactement ça. »

Ainsi, il paraît peu étonnant que les sénateurs soient très nombreux à regretter la réduction de la durée de leur mandat et à exprimer des craintes vis-à-vis de l'impact de cette réforme sur la manière dont se déroule le travail au Sénat, ainsi que l'expliquent deux d'entre eux : « Les sénateurs disposent de la même durée que les députés, à un an près. À peine élus, ils se préoccupent de leur réélection dans six ans, tandis que, neuf ans, c'était un chemin de sérénité et de réflexion sérieuse non perturbé par le problème de la réélection, par exemple. Donc je pense que c'est une erreur. » « L'élection pour une longue durée donne le temps de faire des choses et ça lui donne [au sénateur] également une grande indépendance, aussi bien vis-à-vis de son parti que de ses électeurs et des émotions médiatiques […]. Ça a disparu. Maintenant, on est dans une démocratie de l'émotion. On a une émotion, on fait une loi. »

Ces citations illustrent indirectement le fait que, si auparavant leur mandat relativement long donnait aux sénateurs l'impression d'une certaine indépendance par rapport aux électeurs, le besoin d'entretenir des relations avec les grands électeurs se fait plus fort à la suite de la réforme de la durée du mandat.

Sénateurs, les « élus des élus »

Les sénateurs insistent beaucoup sur les effets du mode de scrutin indirect, notamment la liberté plus importante qu'ils ont vis-à-vis de la population et leur relation spécifique avec les grands électeurs. Un sénateur déclare ainsi que « le suffrage universel direct conditionne les députés par rapport aux sentiments de l'électorat, alors que le Sénat est beaucoup plus distancié par rapport à cette pression du quotidien ». Et selon un de ses collègues : « La population, pour un sénateur, elle est loin. C'est essentiellement les grands électeurs qui comptent pour eux. » Le fait que ces derniers soient perçus comme « des gens, disons, plus réfléchis que la base de la population » contribue à l'impression qu'ont les sénateurs que leur travail se fait plus dans la réflexion et moins dans la réaction que celui des députés, qui sont élus directement par les citoyens. Dans le même temps, les sénateurs insistent sur leur proximité avec les grands électeurs, à l'instar de celui-ci : « Le sénateur est à la disposition de ses élus, je viens de programmer des réunions et nous les aidons. » Ludovic Fondraz décrit ainsi cette relation spécifique entre les sénateurs et leurs électeurs : « 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 bien souvent identiques[18]. » « Élus des élus »[19], les sénateurs mettent souvent en avant leur notoriété ainsi que leurs expériences au niveau local et régional, ce qui leur permet de se présenter devant leurs électeurs tel « un des leurs », comme ce sénateur qui déclare : « Pourquoi j'ai été élu sénateur ? Parce que, premièrement, j'ai été président de région et, deuxièmement, parce que j'avais un passé de ministre et de député, et donc de l'expérience. J'avais une notoriété. » Un autre sénateur, lorsqu'on lui parle de la nécessité d'avoir une forte personnalité en politique, explique comment en fait celle-ci se construit : « La personnalité pour un élu, elle se bâtit en fonction de ce que l'on veut et, si je dis ça, c'est qu'avant d'être élu sénateur pendant vingt ans j'ai été président de l'Association des maires de France et que j'ai beaucoup travaillé avec des élus locaux, qui sont quand même la base électorale des sénateurs. C'est pour ça que quand vous dites la personnalité… elle se façonne. »

La compréhension de cette relation tout à fait spécifique des sénateurs

18. Ludovic Fondraz, *Les Groupes parlementaires au Sénat sous la V^e^ République*, Paris, Economica, 2000.

19. Paul Smith (dir.), *The Senate of the Fifth French Republic*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009.

avec leurs électeurs et l'importance que revêt l'expérience politique locale ou régionale dans celle-ci apportent un autre éclairage sur la question de l'âge des sénateurs. Car gagner de l'expérience lors de mandats locaux prend du temps, comme le souligne un sénateur : « Pour sortir une maison de retraite ou un hôpital, il faut du temps et, pendant ce temps-là, on vieillit. » Leur image de sages ayant une longue expérience est donc également voulue et revendiquée par les sénateurs eux-mêmes.

*

Plusieurs choses ressortent de ce bref passage en revue du profil des sénateurs français, des réformes menées depuis 2008 et de la conception qu'ont les sénateurs de leur mandat. En premier lieu, si les réformes répondent aux critiques les plus fréquentes à l'égard de l'institution sénatoriale, elles semblent n'avoir que des effets très modestes. En second lieu, un décalage important peut être observé entre, d'un côté, l'objectif des réformes et, de l'autre, l'idée que se font du Sénat ses membres. Deux raisons peuvent être invoquées : le mode de scrutin et l'altérité voulue avec l'Assemblée nationale.

Il convient dès lors de se demander si, tant que ce décalage persiste, des réformes peuvent aboutir à modifier le visage du Sénat. Ce qui ne fait aucun doute toutefois, c'est que les petites réformes mises en œuvre n'ont pas eu un impact positif sur l'image de la seconde chambre dans la population française. Tout semble indiquer qu'un débat de fond sur la place et le rôle du Sénat dans la société française doit être porté à l'ordre du jour, à l'issue duquel la Haute Assemblée devrait soit revendiquer de manière offensive son caractère spécifique, soit engager des réformes fondamentales.

RÉSUMÉ

L'image souvent négative du Sénat français est associée au conservatisme supposé de cette institution, mais également aux caractéristiques perçues chez les sénateurs (par exemple, leur âge élevé) et à leur comportement supposé (notamment leur absentéisme). Plusieurs réformes ont visé depuis 2008 à moderniser le Sénat et à abaisser l'âge moyen de ses membres. En étudiant de manière approfondie le profil des sénateurs français, les effets des réformes engagées et la manière dont les sénateurs perçoivent leur mandat, cette contribution tente d'éclairer les spécificités du Sénat français.

Hugues Portelli

BICAMÉRISME OU POUVOIR RÉGIONAL

Dans les États de vieille tradition démocratique, les institutions sont le fruit des histoires nationales et, même lorsque des influences étrangères se font sentir, elles ne pèsent pas suffisamment pour aller à l'encontre des tendances de fond des vies politiques nationales. Le bicamérisme français n'échappe pas à cette règle.

Le double refus de 1789

La Révolution française a interdit d'entrée l'enracinement en France des deux formes classiques de bicamérisme : le bicamérisme opposant chambre du peuple et chambre de l'aristocratie (bicamérisme à l'anglaise) et celui opposant chambre du peuple et chambre des territoires (bicamérisme fédéral à l'américaine). Les révolutionnaires de 1789 étaient viscéralement opposés à une chambre aristocratique sur le modèle britannique, et l'abolition des privilèges tout comme l'affirmation universelle du principe d'égalité (art. 1er de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) firent que même les monarchiens n'émirent aucune proposition dans ce sens. Quant à la création d'une chambre des autonomies locales, elle fut écartée au nom de l'unité et de l'indivisibilité de la nation : la vieille France des provinces de l'Ancien Régime fut remplacée par un redécoupage uniforme (du droit et des statuts) des paroisses devenues également communes et des diocèses qui servirent de base aux départements (faute de pouvoir diviser la France en quadrilatères) ; et cette nouvelle organisation donna lieu à la création d'institutions administratives qui étaient des structures déconcentrées de l'État sur la base desquelles il était inenvisageable de construire une représentation politique : tous les défenseurs des autonomies locales (le mot

fut prohibé du vocabulaire politique) furent taxés de « fédéralistes » et pourchassés comme tels pour atteinte à l'unité et l'indivisibilité de la nation. Personne n'osa donc proposer la création d'une chambre des territoires (qu'ils soient communaux ou départementaux). Il est d'ailleurs significatif que, lors du rétablissement de la République en 1848, les constituants qui étaient fortement inspirés par le modèle américain (Tocqueville en tête) introduisirent bien un président élu et une séparation des pouvoirs mais placèrent face au président de la République une assemblée unique : personne ne proposa de bicamérisme ancré dans les territoires au nom de l'unité de la République.

La Restauration légitimiste tenta bien d'instaurer un bicamérisme à l'anglaise avec la Chambre des pairs (1815-1830), mais le bicamérisme qui s'imposa le plus durablement avait pour but de briser la toute-puissance du régime d'assemblée unique, dont la Convention démontra les excès aux yeux de tous les modérés, qu'ils soient royalistes ou républicains.

Faute de se mettre d'accord sur un modèle de chef d'État (roi, empereur, président de la République émanant du peuple ou du Parlement ?), la variable institutionnelle susceptible de créer un contrepoids à l'assemblée populaire devint le bicamérisme : celui-ci ne pouvait être qu'un facteur déterminant de modération institutionnelle en divisant le Parlement en deux assemblées, quelle que soit la nature de cette partition : le Directoire invente une division fonctionnelle (entre ceux qui délibèrent et ceux qui votent) doublée d'une division par l'âge (les Cinq-Cents et les Anciens) que reprendra le Premier Empire. La monarchie de Juillet et le Second Empire inventent une nouvelle aristocratie nommée par le monarque (les pairs de Louis-Philippe et les sénateurs de Napoléon III) qui constitue en fait une assemblée clientéliste à la dévotion de l'exécutif et contrebalançant la chambre du suffrage universel.

Mais ce sont les constituants de 1875 qui inventent le bicamérisme le plus durable en créant le Sénat, émanation des municipalités qui l'élisent au scrutin indirect. La volonté d'instituer un contrepoids politique à la Chambre des députés est explicite : l'écrasante majorité des « grands électeurs » sénatoriaux est constituée de maires de communes rurales (les quatre cinquièmes des quelque trente-sept mille communes de France), aux convictions conservatrices bien trempées, qu'elles soient monarchistes ou républicaines. Cette suprématie rurale, qui n'a été réduite que depuis les années 1990, permet de doter le Sénat d'une majorité modérée qui freinera les velléités révolutionnaires de la chambre populaire : en faisant du Sénat une assemblée représentant la nation au même titre que la Chambre des députés, en lui donnant un pouvoir législatif et politique

(possibilité de renverser le gouvernement) équivalent à celle-ci même après la mise en sommeil de la codécision sur la dissolution (« Constitution Grévy » de 1879), la IIIe République avait inventé une forme durable de bicamérisme à la française, dont la Ve République a atténué les traits sans en changer la nature.

Certes, les constituants de 1958 ont supprimé le pouvoir de contrôle politique du Sénat sur l'exécutif, mais ils ont maintenu un pouvoir législatif équivalent à celui de l'Assemblée nationale, si l'exécutif le juge utile : en cela, le système bicaméral de 1958 est à mi-chemin du Second Empire et de la IIIe République. S'il n'a pas fonctionné, c'est que le système majoritaire mis en place depuis 1962 a rendu inutile à l'exécutif, fort d'une majorité assurée à l'Assemblée, de recourir à l'aide du Sénat. L'hypothèse politique échafaudée par les constituants de 1958 (davantage l'ex-sénateur Michel Debré que Charles de Gaulle, qui n'aura de cesse de se débarrasser de la seconde chambre) pour maintenir le bicamérisme à la française a ainsi été rapidement périmée.

C'est donc dans le modérantisme politique plus que dans la représentation territoriale qu'il faut trouver la véritable raison d'être du Sénat : en effet, son mode d'élection en fait le « Grand Conseil des communes de France » (Gambetta), mais pas celui des départements et encore moins des régions, et les pouvoirs que la Constitution lui donne au titre de la représentation des collectivités territoriales est limité (priorité à l'ordre du jour du Parlement) et réduit par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Au moment où le bicamérisme est remis en cause dans plusieurs autres États européens et où la question de son avenir en France est posée, même s'il a échappé à une première mise à mort en 1969, il faut d'abord relever qu'il ne ressemble à aucune forme de bicamérisme en vigueur dans les autres États du continent (seul le bicamérisme belge était fortement inspiré de l'exemple français, mais il a été profondément remanié en 1995).

Les facteurs du déclin général du bicamérisme sont-ils transposables à la France ?

Dans une série d'États européens, qui ont en commun leur superficie ou leur démographie réduites et où une représentation spécifique des territoires n'a pas de justification, le bicamérisme (qui était d'essence aristocratique) a été supprimé : c'est le cas dans les États scandinaves au début du XXe siècle. Il en a été de même au cours des années 1970, à la sortie des dictatures en Grèce et au Portugal. De nombreux États

postcommunistes ont fait le même choix : de la Hongrie à la Croatie, de la Serbie à la Slovaquie.

Le bicamérisme à ancrage territorial demeure au sein de nombreux États, mais il s'est nettement affaibli dans toutes ses variantes.

Le bicamérisme dans l'État fédéral

Les deux États où le bicamérisme fédéral a gardé toutes ses prérogatives sont l'Allemagne et la Suisse. Le bicamérisme suisse est un bicamérisme égalitaire sur le modèle américain et les Constitutions successives (y compris la dernière, qui date de 2000) l'ont maintenu dans sa version originelle, les constituants préférant réduire les compétences des cantons plutôt que leur représentation dans l'État fédéral *via* le Conseil des États. Quant au bicamérisme allemand, ni la réunification de 1990 ni la révision de 2006 (censée accroître les compétences propres des *Länder* au détriment de celle du Bundesrat) n'ont remis en cause sa nature. Le vote conforme du Bundesrat reste nécessaire pour toutes les lois fédérales importantes, et cela s'explique par la spécificité du fédéralisme allemand : ce sont les membres des gouvernements des *Länder* qui siègent au Bundesrat, faisant du dialogue entre exécutif fédéral et Bundesrat un dialogue entre gouvernement fédéral et gouvernements des États ; quant aux compétences des *Länder*, elles renvoient davantage au pouvoir réglementaire d'exécution des lois fédérales qu'au pouvoir législatif propre des assemblées des États. Le bicamérisme allemand est donc une des instances du fédéralisme coopératif, espace de négociation entre État fédéral et États membres, et entre ces États membres, plus qu'un mode de régulation du régime parlementaire.

Les autres États fédéraux européens connaissent des bicamérismes très déséquilibrés. Le bicamérisme autrichien est victime du fédéralisme inégal entre le *Land* de la capitale, Vienne, où la moitié de la population et des richesses de l'État fédéral est concentrée, et les autres *Länder* : le Bundesrat, élu par les diètes des *Länder*, n'a pas de légitimité ni de pouvoirs et ne pèse guère. Le bicamérisme russe a été en grande partie annihilé par la recentralisation opérée dans les années Poutine : la recentralisation budgétaire des entités fédérées a été complétée par la restructuration du Conseil de la Fédération de Russie, dont la moitié des membres est nommée par les exécutifs locaux (eux-mêmes proposés par le président de la Fédération depuis 2009) et qui est réduit à un rôle secondaire.

Quant au bicamérisme belge, il a subi les mutations de l'État, transformé par étapes d'un État unitaire en un État fédéral entre 1970 et 1988. Le fédéralisme belge est à l'origine double afin de diluer le clivage entre

Flamands et francophones, un fédéralisme à deux risquant de conduire à une partition comme ce fut le cas entre Tchèques et Slovaques et ainsi que l'établissement de la frontière linguistique l'avait laissé présager : un fédéralisme économique entre régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles) et un fédéralisme culturel-linguistique entre communautés (flamande, francophone et germanophone). Mais ce double fédéralisme a fini par se juxtaposer sous l'impulsion de la communauté flamande, obligeant Bruxellois francophones et Wallons à se rapprocher. Les parlements des communautés-régions détiennent un pouvoir législatif étendu, qui dépasse celui de l'État fédéral, rendant inutile un bicamérisme traditionnel : le Sénat a été refondu dans sa composition – ses effectifs ont été divisés par trois, passant de 184 à 60, pour accorder une place déterminante aux délégués des entités fédérées (50 sur les 60 sénateurs), mais ses pouvoirs ont été restreints à un rôle consultatif en matière législative, à l'exception du domaine constitutionnel. Ce recul a été facilité, outre par le poids déterminant des assemblées régionales, par la mise en place, au sein de la Chambre des représentants, de procédures protégeant les communautés linguistiques.

Le bicamérisme face à l'État régional

Ce phénomène de mutation de l'État qui aboutit à transférer une grande partie du pouvoir législatif du parlement national aux assemblées des entités fédérées et à réduire en conséquence la seconde chambre à un rôle secondaire se retrouve dans les États régionaux. On le constate aussi bien en Espagne qu'en Italie ou au Royaume-Uni.

En Espagne, la Constitution de 1979 a permis la création de communautés autonomes fortes, dotées dès l'origine d'un pouvoir législatif qui n'a cessé de s'étendre : ce pouvoir ayant été réparti par la Constitution entre compétences de l'État, compétences des communautés et compétentes partagées, et les assemblées des communautés ayant progressivement absorbé le domaine partagé, le parlement national (les Cortes) ne détient plus que des compétences limitées au domaine régalien et à celui de la solidarité nationale. En son sein, la chambre basse, le Congrès, a le dernier mot sur le Sénat. De surcroît, si celui-ci est bien la « chambre de la représentation territoriale », cette représentation est partagée entre les élus des provinces, c'est-à-dire les représentants des collectivités antérieures au régionalisme (200), et ceux des communautés autonomes, moins nombreux (60). Les communautés autonomes n'ont donc aucune raison de s'appuyer sur ce qu'elles considèrent comme une survivance de l'ancien État unitaire et préfèrent soit utiliser leurs pouvoirs propres, soit

recourir à des négociations directes avec l'État central, ce qui contribue à la marginalisation du Sénat.

Le Royaume-Uni est l'illustration des dilemmes actuels du bicamérisme : sa chambre haute est la plus ancienne d'Europe et rassemblait l'aristocratie dans toutes ses variantes, y compris religieuses (les lords spirituels de l'Église anglicane) et juridictionnelles (les lords judiciaires). Les lords judiciaires l'ont désertée pour constituer une Cour suprême, et les lords héréditaires ont été réduits à la portion congrue (92 depuis 1999). L'essentiel est aujourd'hui constitué des lords nommés à vie (561) par le monarque sur proposition du Premier ministre qui s'appuie sur des critères essentiellement politiques. Le rôle marginal de la seconde chambre n'empêche pas sa survie car toutes les tentatives visant à constituer une seconde assemblée sur d'autres bases, notamment territoriales, ont

échoué. Et les récentes réformes qui ont abouti à la création d'assemblées régionales en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord rendent cette hypothèse encore plus improbable : ces assemblées (essentiellement celle d'Écosse) ayant été dotées de pouvoirs normatifs qui concurrencent ceux de la Chambre des communes, la création d'une chambre des territoires se heurterait à l'hostilité de ces assemblées et aurait de toute façon bien du mal à se réaliser, l'essentiel du Royaume-Uni (l'Angleterre) ne disposant pas de collectivités territoriales équivalentes à celles des pays de l'Europe continentale qui pourraient servir de base à une telle assemblée.

Le troisième État régional d'Europe et le seul à avoir instauré en 1948 un bicamérisme « parfait » connaît une évolution similaire. La Constitution italienne de 1948 a mis en place un système bicaméral où les deux chambres détiennent des pouvoirs identiques – tant législatifs que de sanction du gouvernement – et bénéficient de la même légitimité puisque élues toutes deux au suffrage universel direct : ce bicamérisme « parfait »[1] a abouti à un système parlementaire où le parallélisme entre deux assemblées quasi identiques conduit à un débat dupliqué. Cette égalité, justifiée au départ par la fonction de représentation des régions confiée au Sénat mais dont la seule trace fut le découpage régional des circonscriptions électorales des sénateurs, a contribué à aggraver la paralysie des institutions en doublant la procédure législative. L'extension progressive des pouvoirs des régions depuis 2001, avec le transfert – calqué

1. Les seules différences concernent le corps électoral – les électeurs du Sénat sont les citoyens âgés d'au moins 25 ans alors que ceux de la Chambre des députés doivent être âgés d'au moins 18 ans – et les circonscriptions électorales – régionales pour le premier, provinciales pour la seconde.

sur le modèle de l'Espagne – d'une grande partie des compétences législatives de l'État vers les régions, a entraîné une remise en cause des pouvoirs du parlement national et notamment du bicamérisme.

Le premier projet, présenté en 2003 par le gouvernement Berlusconi et fortement influencé par la Ligue du Nord (favorable à un renforcement maximal des pouvoirs des régions), prévoyait la transformation du système législatif en trois entités : la Chambre des députés votant les lois relevant de la compétence exclusive de l'État ; les assemblées régionales votant celles relevant de la compétence exclusive des régions ; et le Sénat votant les lois relevant des compétences concurrentes entre État et régions non encore exercées par ces dernières (autrement dit une peau de chagrin). Ce projet fut rejeté par référendum les 25-26 juin 2006.

Le nouveau projet, présenté par le gouvernement de centre gauche de Matteo Renzi et voté par les chambres, va au bout de celui de Silvio Berlusconi en faisant du Sénat une chambre mineure composée de 100 sénateurs (dont 74 conseillers régionaux, 21 maires et 5 sénateurs désignés par le président de la République), émanation des grandes collectivités où ils exerceront l'essentiel de leur activité, qui n'auront plus qu'un rôle secondaire, la Chambre des députés ayant le dernier mot pour le vote des lois et pouvant seule censurer le gouvernement. Ce projet soumis à l'automne 2016 au référendum supprimera le bicamérisme « parfait » au profit d'un quasi-monocamérisme. Tirant les conclusions de la division du pouvoir législatif entre État et régions qui rend inutile une représentation de celles-ci, le projet est présenté aussi comme une contribution à une simplification de la vie politique et à la réduction du coût de cette dernière[2].

Ces différents exemples soulignent le fait que le transfert de la compétence législative aux régions va de pair avec l'affaiblissement du bicamérisme au détriment de la chambre haute : celle-ci n'a plus lieu d'être sinon comme une survivance, puisque le pouvoir législatif des régions se combine avec des négociations directes entre ces dernières et l'État. Le facteur qui a facilité chaque fois cette évolution est l'incapacité de faire de la seconde chambre une chambre des collectivités territoriales émergentes : si le Conseil des États suisse et le Bundesrat allemand se maintiennent, c'est qu'ils servent chacun à sa façon de relais efficace

2. Sur ce point, le projet n'est pas crédible : les 300 sénateurs actuels « coûtent » 500 millions d'euros par an, alors que les députés en coûtent 1 milliard, tout comme les 1 157 conseillers régionaux (dont une grande partie font l'objet d'enquêtes judiciaires pour usage frauduleux des fonds publics).

des États membres au sein du système politique fédéral. Les secondes chambres des autres États n'y sont jamais parvenues : le Sénat belge a assisté impuissant à la montée du régionalisme qu'il ne pouvait pas représenter, son système d'élection restant figé sur le système local de l'État unitaire. Le Sénat espagnol a été conçu avant le développement des communautés autonomes et ne s'y est pas adapté. Le Sénat italien est une chambre des députés *bis*, mais ce rôle de doublon lui a été fatal le jour où le pouvoir législatif s'est déplacé dans les régions. Quant à la Chambre des lords, son mode de recrutement la rend impropre à représenter quoi que ce soit.

Si le Sénat français a pu jusqu'à ce jour éviter ce destin, c'est qu'il est le grand bénéficiaire et le seul contrepoids de la centralisation politique et administrative qui demeure malgré les apparences : outre qu'aucune collectivité territoriale française ne domine l'autre, ce qui empêche l'émergence des régions – la tutelle entre elles reste interdite (art. 72, al. 5, de la Constitution) –, leur pouvoir est de nature réglementaire – en dehors de l'exception néo-calédonienne – et de surcroît tributaire de celui du Premier ministre. Dans ces conditions, le Sénat peut continuer à jouer sur l'ambiguïté de son double rôle : représentant des collectivités territoriales – mais avec une surreprésentation des communes – face à la centralisation administrative ; et chambre de modération politique face à la centralisation politique du bloc majoritaire de la V^e^ République – président de la République-gouvernement-Assemblée nationale.

Jusqu'à quand ?

RÉSUMÉ

Le bicamérisme européen a pris deux formes successives : celui où la chambre haute représente l'aristocratie et celui où elle représente les territoires. La première a presque disparu, la seconde est aujourd'hui remise en cause par la montée des pouvoirs régionaux et le partage de la compétence législative entre parlement national et assemblées régionales, rendant la représentation des territoires superflue.

Alberto Lucarelli

LE SÉNAT ITALIEN : SUPPRESSION OU TRANSFORMATION ?

L'INSTITUTION DU SÉNAT RÉPUBLICAIN (1946-1948)

Le décret-loi 48 du 24 juin 1946, émanant d'Alcide De Gasperi, président du Conseil des ministres agissant en tant que chef de l'État à titre provisoire, quelques jours après le référendum constitutionnel du 2 juin 1946, qui avait transformé l'Italie en République en mettant fin à la monarchie, et l'élection concomitante de l'Assemblée constituante, prenait acte de la « cessation des fonctions » du Sénat monarchique, composé de sénateurs à vie, avec effet à partir du jour suivant. Par la loi constitutionnelle 3 du 14 novembre 1947, l'Assemblée constituante déclara le Sénat du système monarchique définitivement dissous.

Du fait de la mutation du système étatique (de la monarchie à la République) à la suite des résultats du référendum institutionnel et des élections du 2 juin 1946, l'Assemblée constituante eut à débattre du rôle et des fonctions dévolues au Sénat, y compris en termes d'articulation avec le gouvernement républicain et de rapport politique à instaurer avec lui.

En réalité, avant même le débat sur la nature du bicamérisme et de ses fonctions, les discussions portèrent sur le choix entre un système monocaméral et un système bicaméral. Les forces de gauche (communistes et socialistes) avaient dans un premier temps marqué leur préférence pour un système monocaméral, dans l'idée qu'il garantirait mieux la souveraineté du peuple et que l'on éviterait ainsi de faire un doublon avec la chambre des députés. La Démocratie chrétienne et les forces

gravitant autour d'elle estimaient quant à elles que le système monocaméral pouvait dégénérer en dictature d'assemblée.

En bref, on peut considérer que deux orientations fondamentales se dégagèrent de la seconde sous-commission de la Constituante sur la forme que devrait prendre le Parlement de la République, dont on trouva l'expression dans deux ordres du jour : le premier fut approuvé par 17 voix (démocrates-chrétiens, républicains, libéraux, le parti Front de « l'homme quelconque » – *qualunquisme* – et les « démocrates travaillistes ») contre 12 voix au second (socialistes, communistes et représentants du Parti d'action) lors de la séance du 7 septembre 1946. Dans la première proposition, élaborée par l'un des plus grands juristes de droit public du XX^e^ siècle, Costantino Mortati, était affirmée la nécessité d'une chambre haute afin de permettre à toutes les forces vives de la société civile de s'exprimer pleinement. La seconde comportait bien un avis favorable à l'existence d'une haute assemblée, mais à la condition qu'elle ne fût pas constituée de manière à altérer la physionomie politique du pays en étant le reflet de la composition de la première chambre.

En définitive, après une première phase marquée par deux conceptions différentes du système caméral à adopter, les deux mouvances se révélèrent favorables à la création de la seconde chambre, à la naissance du système bicaméral. Les divergences ne portaient que sur le mode de composition de la chambre haute. La proposition de la Démocratie chrétienne qui avait pour objectif de faire du Sénat l'organe de représentation des intérêts économiques et sociaux – c'est-à-dire par l'élection de ses membres au suffrage indirect – fut rejetée. On essaya malgré tout de donner au Sénat une identité propre, différente de celle de la Chambre des députés, celle d'un Sénat représentant les régions.

La seconde sous-commission de l'Assemblée constituante développa cette conception et le caractère régional du Sénat trouva une reconnaissance plus formelle dans le projet de constitution présenté le 31 janvier 1947 à la présidence de l'Assemblée constituante. Ce projet était fondé sur le principe que les élections à la chambre haute se feraient sur une base régionale et qu'un tiers des sénateurs serait élu par les conseils régionaux en attribuant un nombre fixe de cinq sénateurs à chaque région.

Mais ce furent les antirégionalistes qui s'imposèrent contre les tenants du régionalisme, et il ne resta dans le projet constitutionnel présenté le 31 janvier 1947 qu'une faible référence ambiguë à l'élection des membres du Sénat de la République sur une base régionale. Cette affirmation de principe ne fit l'objet d'aucune réelle considération et ne se traduisit

par aucune application concrète. Ainsi, le 7 octobre 1947, l'assemblée plénière de la Constituante approuva par 190 voix pour (communistes, socialistes, démocrates travaillistes, Front de l'homme quelconque, Parti de l'action) et 181 voix contre (démocrates-chrétiens et tendances politiques alliées) l'ordre du jour « Nitti », qui prévoyait l'élection des sénateurs au suffrage universel direct par un système uninominal. La proposition initiale du 7 septembre 1946 qui approuvait l'identité institutionnelle bien distincte des deux chambres et proposait que l'une d'elles ne soit pas élue était clairement rejetée.

La question du bicamérisme « parfait » et les débats sur ses modifications

La Constitution italienne entrée en vigueur le 1er janvier 1948 prévoyait un système bicaméral paritaire. Le Parlement se compose de la Chambre des députés et du Sénat de la République (art. 55) ; les députés et les sénateurs sont élus au suffrage universel direct (art. 56 et 58) ; la fonction législative est exercée collectivement par les deux chambres (art. 70) ; le président de la République est élu par le Parlement en séance commune de ses membres (art. 83) ; le gouvernement doit obtenir la confiance des deux chambres et chacune d'elles peut accorder ou retirer la confiance (art. 94). Pour autant, Chambre des députés et Sénat sont bien deux organes distincts mais investis des mêmes fonctions et possèdent une autonomie et une indépendance identiques.

Les critiques faites au Sénat et les propositions de réforme

Le choix de la Constituante d'introduire dans la République italienne un système bicaméral substantiellement parfait ou paritaire a suscité dès le commencement de notables critiques. Il a été dit que ce système constitué de deux chambres élues, exerçant les mêmes fonctions notamment sur la question du vote de confiance au gouvernement et bénéficiant des mêmes attributions législatives, cachait de fait un système monocaméral. On releva immédiatement les similitudes qui faisaient du Sénat un doublon de l'autre chambre.

Les premières propositions de réformes de la seconde chambre visèrent à corriger cet aspect : certaines en transformant le Sénat en organe de représentation des régions, « une chambre des régions » ; certaines en le muant en organe de représentation des catégories socioprofessionnelles ;

et d'autres enfin en faisant de lui un organe de contrôle et en laissant à la Chambre des députés l'exclusivité de la fonction législative.

En substance, la première hypothèse, de nature structurelle, revenait à répéter le débat de la Constituante, dans lequel on avait imaginé, comme on l'a vu, le Sénat comme une seconde chambre avec des attributions et des fonctions différentes de celles de la première chambre ; dans la seconde hypothèse, de nature fonctionnelle, le Sénat, toujours élu par le corps électoral, avec la même investiture populaire, aurait accompli des fonctions différentes de celles de l'autre chambre et de toute façon sans lien avec la réalisation d'un projet politique. On avança même une troisième hypothèse, totalement minoritaire, celle visant à supprimer le Sénat et à introduire formellement dans la République le système monocaméral.

Jusqu'à présent aucune de ces propositions n'a eu la force politique de se transformer en réforme et, de plus, la Constitution italienne ne peut être modifiée que si le projet de réforme obéit à des conditions strictes et renforcées prévues par son article 138, qui dispose que « les lois de révision de la Constitution et les autres lois constitutionnelles ne seront adoptées par chacune des chambres qu'après deux délibérations successives à intervalle d'au moins trois mois et devront être approuvées lors du second vote à la majorité absolue de leurs membres. Les lois elles-mêmes peuvent être soumises au référendum d'initiative populaire dans les trois mois qui suivent leur publication, dès lors qu'en font la demande un cinquième des membres de l'une des chambres ou cinq cent mille électeurs ou cinq conseils régionaux. La loi soumise au référendum ne sera pas promulguée si elle n'a pas été approuvée par une majorité de voix valides. La loi ne peut être soumise au référendum si elle a été approuvée lors du second vote par la majorité des deux tiers de chacune des chambres ». Il s'agit donc d'une procédure extrêmement complexe qui exige d'abord un accord politique solide, avec toujours la possibilité que la majorité des deux tiers requise lors de la seconde délibération pour éviter le référendum ne soit pas atteinte.

L'échec du projet de réforme constitutionnelle du gouvernement Berlusconi de 2005

Ce n'est qu'à l'automne 2005 que les chambres ont approuvé, après un parcours législatif de presque deux ans, une loi de révision constitutionnelle visant à modifier la seconde partie de la Constitution relative au système institutionnel de la République. Elle faisait suite à un projet de loi de révision constitutionnelle présenté par le gouvernement à la

seconde chambre le 17 octobre 2003. La Chambre des députés comme le Sénat ont apporté de nombreux amendements à ce projet de loi et l'ont approuvé dans une version identique en première délibération respectivement le 25 mars et le 15 octobre 2004. Le texte a ensuite été soumis à l'examen des deux chambres pour un second vote, comme le prévoit l'article 138 de la Constitution. L'approbation par la Chambre des députés, lors de sa séance du 16 novembre 2005, n'atteignait que la majorité absolue des voix des représentants et non la majorité des deux tiers, qui aurait évité que le texte ne soit soumis à un référendum populaire susceptible de bloquer la réforme.

La loi de révision constitutionnelle prévoyait, en plus de la remise en cause du bicamérisme « parfait » et de la question de la différenciation des fonctions des deux chambres, une réduction du nombre des parlementaires : le nombre des sénateurs devait passer de 315 à 252 et celui des députés de 630 à 500.

Par ailleurs, le Sénat, rebaptisé « Sénat fédéral de la République », était composé de membres qui, bien qu'élus au suffrage universel direct sur une base régionale, étaient choisis parmi ceux qui assumaient des mandats publics électifs dans des collectivités territoriales ou locales au sein de la région, y compris parmi les députés ou sénateurs élus dans la région ou y ayant résidence à la date de la tenue des élections. En outre, le texte prévoyait que des représentants des régions ou des autonomies locales (provinces, communes) pouvaient participer aux travaux du Sénat fédéral mais sans avoir le droit de vote : deux par région ou province autonome, dont un délégué élu par le conseil régional et un maire ou président de province ou d'une ville métropole élu par le conseil des autonomies locales.

Le référendum qui se déroula les 25 et 26 juillet 2006 se solda par un vote négatif et mit un terme à un processus de réforme qui, depuis plus de dix ans, tentait de faire évoluer le système du bicamérisme parfait en introduisant des différences significatives entre les deux chambres, tant au niveau de leur composition que de leurs attributions, de la même manière que la réforme soumise à référendum à l'automne 2016.

La réforme du Sénat dans le projet de loi constitutionnelle du gouvernement Renzi

État de la question et du parcours procédural

Le projet de loi constitutionnelle présenté le 8 avril 2014 par le président du Conseil des ministres, Matteo Renzi, et par le ministre pour les Réformes constitutionnelles et les Relations avec le Parlement, Maria

Elena Boschi, est constitué de « dispositions relatives à la réforme du système bicaméral paritaire, à la réduction du nombre de parlementaires, à la compression des coûts de fonctionnement des institutions, à la suppression du Conseil national de l'économie et du travail, et à la révision du titre V de la seconde partie de la Constitution ».

Il s'agit donc d'une réforme constitutionnelle ambitieuse qui, en plus de faire évoluer le bicamérisme paritaire caractéristique de la République italienne depuis ses commencements en différenciant les fonctions et la composition du Sénat et celles de la Chambre des députés, modifie de manière substantielle la répartition des compétences entre l'État et les régions (en révisant le titre V). Elle répond également aux exigences de restriction budgétaire en essayant de réduire le coût des institutions par la suppression de certains organes et l'abaissement du nombre des membres du Sénat, qui, comme nous le verrons ensuite, seront également des représentants des collectivités territoriales, pouvant donc exercer leur mandat sans induire de dépenses supplémentaires à la charge de l'État.

Malgré la portée plus générale du projet de loi constitutionnelle, nous nous attacherons plus particulièrement à la nouvelle composition et aux nouvelles fonctions du Sénat.

Il faut d'abord décrire le chemin procédural tortueux suivi par la réforme qui ne pourra entrer en vigueur qu'à la suite d'un référendum constitutionnel fixé en octobre 2016. Le projet de loi constitutionnelle présenté le 8 avril 2014 a été revisité de manière significative par le double passage parlementaire entre la Chambre des députés et le Sénat qui inévitablement a nécessité des compromis. Le projet de loi soumis au référendum accroît notamment les fonctions dévolues au Sénat et ses possibilités d'intervention dans la procédure législative.

Ce projet de loi constitutionnelle présenté a été approuvé en première lecture par le Sénat le 8 août 2014 et modifié, en première lecture, par la Chambre des députés et, enfin, à nouveau par le Sénat le 13 octobre 2015. Ce texte a ensuite été approuvé sans modification lors de son passage en seconde lecture à la Chambre des députés le 11 janvier 2016 et approuvé en seconde lecture par le Sénat lors de la séance du 20 janvier 2016 par 180 voix pour, 112 contre et une abstention (donc à la majorité absolue de ses membres). Le quorum des deux tiers de l'article 138 de la Constitution n'ayant pas été atteint, le projet de loi sera soumis au référendum constitutionnel. Malgré les nombreuses tentatives de remise en cause du bicamérisme paritaire déjà effectuées dans le passé, cette réforme constitutionnelle a suscité un débat très vif aussi bien parmi

les universitaires et les spécialistes du droit constitutionnel que dans la classe politique.

Au sein de celle-ci, il faut rappeler que le président du Conseil Renzi a « personnalisé » la campagne du référendum en liant la survie du gouvernement au vote pour le « oui ». Selon certaines critiques, cette prise de position « politise » la réforme constitutionnelle en portant atteinte à la règle, résultant du choix des pères de la Constitution en faveur d'une constitution « rigide », selon laquelle les révisions constitutionnelles doivent non seulement être l'expression de la majorité gouvernementale mais aussi être partagées par toutes les forces en présence au Parlement.

La nouvelle composition du Sénat

Le dépassement du bicamérisme « parfait » ne remet pas en cause l'articulation du Parlement en deux chambres mais implique que ces deux organes institutionnels aient une composition et des fonctions en grande partie différentes. Sous certains aspects, c'est la nouvelle composition qui justifie une différence dans les fonctions. En effet, l'élément central de la réforme consiste dans l'exclusion du Sénat (parce que n'étant plus élu au suffrage universel direct) des procédures de confiance qui seraient désormais l'apanage de la seule Chambre des députés. Ainsi que le prévoit le nouvel article 55 de la Constitution[1], c'est la « Chambre des députés qui est titulaire du rapport de confiance avec le gouvernement et qui fixe les orientations de politique générale, exerce la fonction législative et celle de contrôle de l'action gouvernementale », alors que le Sénat « exerce la fonction de lien entre l'État et les autres collectivités qui constituent la République ». Ces deux attributions sont étroitement liées à la composition des deux organes. C'est ce même article 55 qui précise que, alors que « chacun des membres de la Chambre des députés représente la nation », le Sénat de la République « représente les collectivités territoriales ».

Tenter de changer la composition du Sénat et de le rendre représentatif des autonomies territoriales, de la même manière que dans les systèmes de type fédéral classique, n'a pas été chose facile. Le projet gouvernemental initial a quasiment été balayé par le débat parlementaire. Le gouvernement avait prévu un Sénat réduit (d'environ 100 membres, contre 315 actuellement) et renommé « Sénat des autonomies ». Il était composé de membres de droit : les présidents des conseils régionaux et des provinces autonomes,

1. Comme il en résulte de l'article 1er du projet de loi constitutionnelle intitulé « Fonctions des chambres » (*Actes de la Chambre des députés*, n° 2613D).

ainsi que les maires des communes chefs-lieux de région et de province autonome. Chaque région pouvait ensuite désigner deux membres élus par le conseil régional en son sein et deux maires élus par un collège électoral formé par les maires de la région. À cette composante constituée de représentants des collectivités territoriales venait s'en ajouter une autre – considérée par certains critiques comme trop importante pour un Sénat proclamé « Sénat des autonomies » – présentant 21 citoyens nommés par le président de la République pour un mandat d'une durée de sept ans pour avoir fait honneur à la patrie dans les domaines sociaux, scientifiques, artistiques ou littéraires.

À la suite des deux lectures au Parlement, l'article consacré à la composition du Sénat a subi de substantielles modifications jusqu'à être anéanti, à l'exception de la réduction du nombre de sénateurs de 315 à 100.

La nouvelle appellation de « Sénat des autonomies » figurant dans le projet de loi a également été rejetée au profit de l'appellation actuelle de « Sénat de la République ». Au sens de l'article 57, alinéa 1er, de la Constitution, amendé par le projet de loi définitif qui sera soumis au référendum[2], le « Sénat de la République est composé de 95 sénateurs représentatifs des institutions territoriales et de 5 sénateurs qui peuvent être nommés par le président de la République ». Par rapport au nombre de sénateurs voulu par le gouvernement, la proportion de membres non représentatifs des collectivités territoriales se trouve être considérablement réduite.

L'article 57, alinéa 2, dispose que « les conseils régionaux et les conseils des provinces autonomes de Trente et de Bolzano élisent à la proportionnelle les sénateurs parmi leurs membres et, dans la mesure d'un pour chacun, les maires des communes de leurs territoires respectifs ». L'alinéa 3 stipule qu'« aucune région ne peut avoir un nombre de sénateurs inférieur à deux » et que « chacune des provinces de Trente et de Bolzano en a deux ». Par rapport au projet du gouvernement, la part des maires a été considérablement réduite, puisqu'elle était initialement équivalente à celle des conseillers régionaux. Alors que les sénateurs-maires ne pourront être plus d'un par région, le nombre des sénateurs-conseillers régionaux variera selon le poids démographique de chaque région (tout en ne pouvant être inférieur à deux, comme spécifié dans l'alinéa précédent). L'alinéa 4 précise que « la répartition des sièges entre régions s'effectue proportionnellement à leur population telle qu'elle résulte du dernier

2. Tel qu'amendé par l'article 2 du projet de loi constitutionnelle intitulé « Composition et élection du Sénat de la République » (*ibid.*).

recensement général, sur la base des quotients entiers et des plus forts restes ». Il est important de relever que l'on a voulu tenir compte de la différence démographique entre les régions, en écartant l'idée d'octroyer le même nombre de sénateurs à chaque région sur le modèle du Sénat des États-Unis.

Conformément à l'article 55, qui déclare que le Sénat représente les collectivités territoriales, l'article 57 prévoit donc un mécanisme d'élection indirecte des sénateurs : bien que n'étant plus élu directement par le peuple, le Sénat sera cependant composé de membres (qu'ils soient conseillers régionaux ou maires) qui ont reçu une investiture démocratique. Le système de « l'élection indirecte » est le sujet qui a le plus divisé l'hémicycle durant le débat parlementaire. L'alinéa 5 de cet article a été amendé à plusieurs reprises afin de trouver un compromis qui satisfasse les minorités parlementaires dénonçant le caractère antidémocratique d'un Sénat représentant des collectivités territoriales. Il spécifie que « la durée du mandat des sénateurs coïncide avec celle des organes des collectivités territoriales par qui ils sont élus, en conformité avec les choix exprimés par les électeurs pour les candidats conseillers à l'occasion du renouvellement de ces organes, selon les modalités établies par la loi au même alinéa ». Autrement dit, s'il revient aux conseils régionaux d'élire les sénateurs parmi leurs membres, la nouvelle rédaction du texte trouve une solution de compromis en établissant que les sénateurs sont élus « en conformité avec les choix des électeurs pour les candidats conseillers à l'occasion du renouvellement de ces organes », laissant entrevoir la possibilité d'une implication plus directe de l'électorat.

Tout en préservant l'élection indirecte des sénateurs par les conseils régionaux, il est possible qu'à l'occasion du renouvellement de l'élection des conseillers régionaux les citoyens connaissent à l'avance ceux des candidats au mandat de conseiller régional qui aspirent à exercer le mandat de sénateur. De toute façon, les modalités de mise en œuvre de ces dispositions sont renvoyées à une « loi bicamérale » (qui impliquera donc tant la Chambre des députés que le Sénat). L'article 57 le prévoit dans son sixième et dernier alinéa qui dispose qu'« une loi approuvée par les deux chambres fixe les modalités d'attribution des sièges et d'élection des membres du Sénat de la République entre les conseillers et les maires, ainsi que leur substitution en cas de cessation du mandat électif régional ou municipal. Les sièges sont attribués en fonction des votes exprimés et de la composition de chaque conseil ».

Les nouvelles fonctions du Sénat et son concours à la fonction législative

Les nouvelles fonctions du Sénat sont énumérées à l'article 55, alinéa 5, de la Constitution, tel qu'il a été modifié par l'article 1er du projet de loi constitutionnelle consacré aux « Fonctions des chambres ». Le projet de loi constitutionnelle stipule que le Sénat « concourt à l'exercice de la fonction législative dans les cas et selon les modalités établies par la Constitution ». Bien qu'exclu des procédures de confiance, le Sénat reste un organe législatif, même si la possibilité qu'il intervienne dans la procédure législative est circonscrite aux modalités fixées par la Constitution. Outre les fonctions principales du Sénat que sont la fonction législative et celle de « lien entre l'État, les autres collectivités constitutives de la République et l'Union européenne », cet alinéa 5 établit que le Sénat « participe à la mise en œuvre des actes normatifs et des politiques de l'Union européenne, évalue les politiques publiques et l'activité des administrations publiques, et vérifie l'impact des politiques de l'Union européenne sur les territoires ». Cette fonction pourrait renforcer le rôle du Sénat (déjà plus actif aujourd'hui que la Chambre des députés) dans le contrôle de subsidiarité des actes de l'Union européenne prévu par le traité de Lisbonne (2007). L'alinéa 5 dispose enfin que « le Sénat concourt au contrôle et à la mise en œuvre des lois de l'État ainsi qu'à la formulation des avis sur les nominations relevant de la compétence du gouvernement dans les cas prévus par la loi ».

Un examen des fonctions du Sénat ne serait pas complet si l'on n'expliquait pas comment le Sénat interviendra désormais dans la procédure législative, alors que, dans le bicamérisme paritaire que la réforme constitutionnelle veut abolir, le Sénat et la Chambre des députés y prenaient part de manière paritaire, l'accord des deux branches du Parlement étant nécessaire pour l'approbation d'une loi. Le projet de loi constitutionnelle change profondément l'article 70 de la Constitution consacré à la procédure législative. Ainsi, le rôle des deux chambres ne reste paritaire que pour certaines catégories de lois, mentionnées à l'alinéa 1er du nouvel article 70 de la Constitution. La liste des lois bicamérales qui requièrent l'accord des deux chambres est limitative, au sens où il ne peut y avoir de lois bicamérales non expressément prévues par la Constitution. Le Parlement a cependant notablement renforcé la liste que le gouvernement avait élaborée : elle comprend les lois de révision constitutionnelle, les lois de mise en œuvre des dispositions constitutionnelles qui concernent la protection des minorités linguistiques, les référendums populaires et les autres formes de consultation, les lois qui déterminent

le statut, le régime électoral, les organes de gouvernement et les fonctions fondamentales des communes et des villes métropoles, et les dispositions de principe sur les intercommunalités ; la loi qui établit les règles générales, les formes et les termes de la participation de l'Italie à l'élaboration et à la mise en œuvre des normes et des politiques de l'Union européenne ; la loi qui définit les procédures d'exercice du pouvoir de substitution et les cas de révocation des titulaires des organes de gouvernement régionaux et locaux de leurs fonctions en cas de faillite financière de la collectivité ; les lois prévues à l'article 57, alinéa 6, qui fixent les modalités d'attribution des sièges et d'élection des membres du Sénat, ainsi que les normes relatives à leur substitution en cas de cessation de leur mandat électif régional ou municipal, etc.

En dehors des cas énumérés à l'article 70, le projet de loi constitutionnelle donne à la Chambre des députés la compétence législative de principe. Il confère toutefois au Sénat une sorte de « pouvoir d'appel » grâce auquel la seconde chambre peut examiner le texte et l'amender, tout en laissant à la première chambre le dernier mot. Le nouvel article 70, alinéa 3, stipule que « tout projet de loi approuvé par la Chambre des députés est immédiatement transmis au Sénat de la République, qui, dans les dix jours, à la demande d'un tiers de ses membres, peut décider de l'examiner. Dans les trente jours suivants, le Sénat de la République peut délibérer des propositions de modification du texte sur lesquelles la Chambre des députés se prononce de manière définitive ». Outre les lois bicamérales comme celle de l'article 70, alinéa 1er, et les lois « monocamérales » avec intervention possible du Sénat prévues à l'alinéa 3 du même article, le projet de loi constitutionnelle prévoit également des lois monocamérales dans l'élaboration desquelles le Sénat a un rôle « renforcé ». Dans ce dernier cas, qui concerne l'approbation de lois mettant en œuvre l'article 117, alinéa 4, la Chambre des députés ne peut rejeter les modifications proposées par le Sénat que par un vote exprimé à la majorité absolue de ses membres. Il s'agit de lois intervenant dans des matières qui ne sont pas réservées à la législation exclusive de l'État mais qui requièrent la défense de l'unité juridique ou économique de la République, ou la défense de l'intérêt national, et donc de lois susceptibles d'avoir une incidence négative sur la sphère des compétences attribuées aux régions par la Constitution.

Traduit de l'italien par Mariangela Portelli

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Piero Aimo, *Bicameralismo e regioni. La camera delle autonomie : nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milan, Edizioni di Comunità, 1977.

Umberto Allegretti, « Perché una camera territoriale per l'Italia », *Democrazia e diritto*, vol. 41, 2003, p. 115-136.

Augusto Barbera, « Linee per una riforma del Parlamento », in *id*. (dir.), *Il Parlamento tra crisi e riforma*, Milan, Angeli, 1985, p. 67-103.

Sergio Bartole, « Un Senato delle garanzie o la garanzia di un Senato ? », *Quaderno*, vol. 10, 2000, p. 45-58.

Paolo Caretti, « Funzionalità del Parlamento e proposte di riforma », *Democrazia e diritto*, vol. 21, 1981, p. 65-79.

Vittorio Di Ciolo, « Senato (diritto vigente) », *Enciclopedia del diritto*, vol. 41, 1989, p. 1164-1199.

Giandomenico Falcon, « La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo », *Le Regioni*, vol. 43, 2015, p. 3-16.

Franco Batistoni Ferrara, « Commento all'art. 55 », *in* Giuseppe Branca (dir.), *Commentario della Costituzione*, Bologne-Rome, Zanichelli-Foro italiano, 1984, p. 1.

Carlo Lavagna, « Prime considerazioni per uno studio sulla migliore struttura del Parlamento », in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milan, Giuffrè, 1952, p. 267-278.

Nicola Lupo, « La (ancora) incerta natura del nuovo Senato : prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale ? », Federalismi.it, vol. 4, 2016, p. 1-19.

Manlio Mazziotti Di Celso, « Parlamento (funzioni di) », *Enciclopedia del diritto*, vol. 31, 1981, p. 757-820.

Nicola Occhiocupo, « Senato della Repubblica », *Enciclopedia giuridica*, vol. 28, 1991, p. 1-4.

Livio Paladin, « Bicameralismo », *Enciclopedia giuridica*, vol. 5, 1988, p. 1-8.

Emanuele Rossi, « Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione », *Le Regioni*, vol. 43, 2015, p. 203-242.

Alfonso Tesauro, « Il sistema bicamerale nell'esperienza costituzionale », *Rassegna di diritto pubblico*, vol. 6, 1951, p. 1-17.

RÉSUMÉ

Sous réserve de son approbation référendaire en octobre 2016, le projet de loi constitutionnelle déposé par le gouvernement Renzi et adopté par les deux chambres marque une rupture avec le bicamérisme « parfait » instauré par la Constitution de 1948. Ce bicamérisme paritaire, partageant pouvoir législatif et pouvoir de contrôle entre les chambres élues toutes deux au suffrage universel direct, a été mis en cause à plusieurs reprises depuis le début des années 2000. Le débat parlementaire a permis de renforcer à la marge les pouvoirs du Sénat centrés sur la défense des intérêts régionaux, mais sans remettre en cause le déséquilibre institutionnel voulu par le projet.

CHRONIQUES

Christophe Tukov*

L'avènement d'une *rule of law* « à la française » : le juge administratif et le contentieux lié à l'état d'urgence

« Dans ce pays, au milieu de la fureur des armes, les lois ne se taisent pas. Elles peuvent être modifiées, mais elles parlent la même langue, en temps de guerre et de paix. L'un des piliers de la liberté, de celle pour laquelle nous sommes en train de lutter, a toujours été que les juges […] s'interposent entre le sujet de droit et toute tentative de réduire à néant sa liberté par l'exécutif, et qu'ils se montrent vigilants chaque fois qu'un acte de coercition est prohibé en droit. » Ainsi s'exprimait lord Atkin, au sein de la Chambre des lords, en 1941, citation reprise par Stephen Breyer, juge à la Cour suprême des États-Unis, dans son dernier ouvrage paru juste avant les attentats du 13 novembre 2015 en France[1]. Le juge Breyer fait de cette conception de la nature, et de l'étendue, du contrôle juridictionnel des actes pris par l'exécutif dans un contexte de guerre – ou plus généralement d'urgence – l'une des deux extrémités du balancier figurant la dialectique entre libertés et sécurité. L'autre terme de cette dialectique est constitué par la phrase prêtée à Cicéron, à laquelle fait aussi référence lord Atkin : « Les lois se taisent au milieu des armes. »

Notons d'emblée, pour reprendre Cicéron et Atkin, que ce ne sont pas,

* Premier conseiller au tribunal administratif de Nice, rapporteur public, ancien magistrat judiciaire, chargé de conférences de méthode en institutions politiques au campus de Menton de l'IEP de Paris, chercheur associé au Centre d'études et de recherches en droit des procédures de Nice (EA 1201).

1. *La Cour suprême, le droit américain et le monde*, Paris, Odile Jacob, 2015, p. 92.

à proprement parler, dans ce contexte, les « lois » qui se taisent (ou pas), mais leur « bouche », c'est-à-dire les juges. Les lois ne s'expriment pas, elles sont seulement appliquées à des degrés divers par le pouvoir exécutif, sous le contrôle plus ou moins étendu d'un juge. *In fine*, selon l'approche réaliste[2], la loi, y compris la loi fondamentale, donc la Constitution, n'est que ce que le juge dit qu'elle est. Suite de mots « inintelligibles », elle est mise en forme et prend sens lorsque le juge l'interprète. Elle n'existe qu'en tant qu'elle est appliquée, ou pas appliquée, interprétée dans tel ou tel sens, plus ou moins strictement, dans des contextes sociaux, économiques et politiques différents.

Rappelons ensuite que les « juges » dont il s'agit ne font pas exclusivement partie de l'autorité « judiciaire », dans l'acception française du terme, mais sont aussi pour certains des magistrats administratifs, membres du Conseil d'État et du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, à qui la loi 2012-347 du 12 mars 2012 a, tardivement, reconnu le statut de « magistrat », consacré depuis longtemps par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel.

À côté des deux ordres de juridiction se trouve le juge constitutionnel, organiquement constitué par notre Conseil constitutionnel, dont l'évolution depuis l'arrêt de 1971 « Liberté d'association »[3] est là encore connue. C'est ainsi qu'en France parler de « pouvoir judiciaire » est impropre puisque, à supposer que le terme « pouvoir » soit adéquat, et il ne l'est pas dès lors que le juge ne peut s'autosaisir et que, quand il est saisi, il doit juger sous peine de déni de justice, le terme « judiciaire » ne rend compte que de manière très incomplète de l'ensemble des juges qui peuvent être regroupés au sein de l'activité « juridictionnelle ».

Sera donc privilégiée, pour traiter des « juges », l'expression « autorité juridictionnelle » par rapport à celle de « pouvoir judiciaire ». Cette précision n'est pas anodine, car persister à évoquer le pouvoir « judiciaire » équivaut pour beaucoup à réserver aux magistrats judiciaires *stricto sensu* le rôle de contre-pouvoir effectif à l'exécutif et maintient, dans l'inconscient collectif, y compris dans l'esprit des représentants de la nation, tant le magistrat administratif que le juge constitutionnel en dehors de la théorie de la séparation des pouvoirs.

L'affirmation de la compétence de la juridiction administrative

La « non-mise à l'écart » de l'autorité judiciaire

L'article 4, 11°, de la loi 2015-1501 du 20 novembre 2015 modifie la loi 55-385 du 3 avril 1955 en y insérant un article 14-1 ainsi rédigé : « À l'exception des peines prévues à l'article 13, les mesures prises sur le fondement de la présente loi sont soumises au contrôle du juge administratif dans les conditions fixées par le code de justice administrative, notamment son livre V. »

Le législateur a ainsi entendu, sinon confier, du moins conserver aux magistrats de l'ordre administratif le contrôle juridictionnel, *a posteriori*, de la majeure partie des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence, dans le respect de la procédure administrative de droit commun. Ce « choix » (qui n'en est pas vraiment un, puisque selon nous la compétence du juge administratif est naturelle en ce domaine) a suscité de vives critiques s'expliquant principalement par la méconnaissance

2. Cf. par exemple Michel Troper, *Le Gouvernement des juges, mode d'emploi*, Paris, PUF, 2007.
3. Décision 71-44 DC du 16 juillet 1971.

totale (et parfois volontaire) de l'existence et du fonctionnement de la justice administrative.

La crainte est certes légitime, dans une démocratie en bonne santé, de voir les libertés individuelles, les droits fondamentaux, qui sont précisément l'un des éléments constitutifs de la démocratie, restreints au profit de la sécurité. Comme est légitime la crainte d'une concentration horizontale des pouvoirs entre les mains de l'exécutif. Comme est tout autant légitime la crainte de l'affaiblissement de l'État de droit au profit d'un État de police.

La conception de l'État de droit que nous retenons suppose un État soumis au droit, certes, dans le respect de la hiérarchie des normes, mais aussi et surtout le respect des droits fondamentaux, si possible inscrits dans une loi fondamentale (une constitution) de préférence rigide, assuré par un juge indépendant et impartial (ce qui sous-entend une séparation effective des pouvoirs).

L'état d'urgence, dans tous les États – unitaires et fédéraux – qui connaissent cette notion, implique généralement une concentration verticale des pouvoirs au profit de l'État central (le Premier ministre, le ministre de l'Intérieur, les préfets), une concentration horizontale des pouvoirs au profit de l'exécutif (*idem*) et une limitation des droits fondamentaux s'accompagnant d'une restriction du contrôle juridictionnel de ces atteintes.

Faut-il pour autant penser que l'État, le président de la République qui a initié l'activation de la loi instaurant l'état d'urgence dès le 13 novembre 2015 au soir, le gouvernement qui l'a adoptée par décret en conseil des ministres le mercredi suivant, le Conseil d'État qui a donné son aval, l'Assemblée nationale et le Sénat, représentants de la nation, qui ont voté en termes identiques son renouvellement pour trois mois, puis le Conseil constitutionnel qui a validé sur questions prioritaires de constitutionnalité, les 22 décembre 2015[4] et 19 février 2016[5], faut-il penser, donc, que ces institutions politiques ont, dans un même élan, d'un commun accord, « bradé l'État de droit », selon les termes du Syndicat de la magistrature[6], ou alors, selon maître Patrice Spinosi, reprenant les termes employés par la Cour européenne des droits de l'homme dans une espèce ne concernant pas la France, pris le risque « de saper, voire de détruire, la démocratie au motif de la défendre[7] » ?

Non. De fait, le juge judiciaire n'est pas « écarté » du dispositif de contrôle juridictionnel de l'état d'urgence, car en réalité, au regard de la tradition juridique française, le juge naturel des actes de police administrative est le juge administratif. Il ne s'agit pas, en effet, de rechercher les preuves ou les auteurs de crimes ou de délits, dans le cadre de la commission d'une infraction, de la compétence de la police judiciaire, mais de prévenir des troubles à l'ordre public, dont l'une des composantes est la sécurité, qui ressortit à la compétence de la police administrative.

La loi des 16 et 24 août 1790 ainsi que le décret du 16 fructidor an III font défense

4. Décision 2015-527 QPC pour l'article 6 de cette loi relatif à l'assignation à résidence et au placement sous surveillance électronique mobile.

5. Décisions 2016-535 QPC concernant la fermeture des lieux de réunion/interdiction de réunion et 536 QPC concernant les perquisitions administratives.

6. Communiqué de presse du Syndicat de la magistrature du 23 décembre 2015.

7. Patrice Spinosi, « Comment concilier état d'urgence et État de droit ? », *La Semaine juridique. Édition générale*, n° 52, 2015, p. 2439.

au juge « judiciaire », à peine de forfaiture, de « troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations de l'administration » ou de « connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient ». Or, les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence (assignation à résidence, restriction à la liberté d'aller et de venir, fermeture de débits de boissons, de lieux de culte, etc.), édictées principalement par le ministre de l'Intérieur et les préfets, ne sont que des mesures de police administrative, de celles que la juridiction administrative a compétence exclusive pour connaître, hors voie de fait, depuis sa consécration dans les années 1870. Cette même logique a conduit à confier à la justice administrative le contrôle juridictionnel des mesures d'interdiction de quitter le territoire national, ayant pour objectif de lutter contre les départs en vue de « faire le djihad »[8], ainsi que des mesures de collecte de renseignements prises sur le fondement de la loi 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement[9].

Par ailleurs, un des facteurs de la compétence du juge administratif ne serait-il pas l'un des éléments constitutifs de notre tradition juridique française, théorisée par Maurice Hauriou en 1913, qui est « le privilège du préalable »[10] ?

Si l'on retient l'idée selon laquelle, en vertu de cette « procédure d'action directe », les actes édictés par l'administration revêtent l'« autorité de la chose décidée », l'administration dispose de la capacité d'édicter des actes sans requérir le consentement des administrés ni l'autorisation du juge. Celle-ci est tenue d'exercer elle-même ses pouvoirs : « l'administration est en principe irrecevable à demander au juge le prononcé des mesures qu'elle a le pouvoir de décider[11] ».

Cette prérogative de puissance publique inhérente à l'action administrative n'explique-t-elle pas, très simplement, l'articulation de l'action et de son contrôle, conféré non pas *a priori* au juge judiciaire, à qui il n'appartient pas d'autoriser les assignations à résidence par exemple, mais *a posteriori* au juge administratif, à qui il incombe de vérifier que les actes de l'administration respectent la légalité… ?

L'autorité judiciaire est – pour combien de temps encore ? – la gardienne de la liberté individuelle[12], mais le juge administratif est le juge de l'administration, à l'exclusion du juge judiciaire qui de surcroît ne peut autoriser l'administration à agir. Et c'est encore le juge administratif qui connaît de la légalité des actes de l'administration attentatoires aux libertés.

Lors de circonstances exceptionnelles[13], les atteintes « arbitraires » à la liberté individuelle, qui constituent normalement des voies de fait (ne ressortissant d'ailleurs plus exclusivement à la compétence du juge judiciaire), relèvent des tribunaux administratifs et des principes généraux

8. Loi du 13 novembre 2014 renforçant la lutte contre le terrorisme.

9. *Journal officiel* du 26 juillet 2015, p. 12735. Cf. par exemple Wanda Mastor, « La loi sur le renseignement du 25 juillet 2015 : "La France, État de surveillance ?" », *Actualité juridique droit administratif*, 2 novembre 2015, p. 2018.

10. CE, 30 mai 1913, « Préfet de l'Eure », note Hauriou.

11. Pour une analyse actualisée de ce principe, cf. CE, 24 février 2016, « Département de l'Eure », et les conclusions du rapporteur public Gilles Pellissier.

12. Christophe Tukov, « L'autorité judiciaire, gardienne exclusive de la liberté individuelle ? », *Actualité juridique droit administratif*, 16 mai 2016, p. 936.

13. CE, 28 juin 1918, « Heyriés », *Rec.*, p. 651.

qui gouvernent la responsabilité de la puissance publique[14]. Le Conseil d'État s'est reconnu compétent pour connaître, par exemple, de la légalité de deux mesures d'arrestation et de détention arbitraires pendant la Libération, constitutives d'atteintes arbitraires à la liberté individuelle[15]. Selon Jean Delvolvé, « il n'y avait pas de voie de fait, car l'action administrative se rattachait à un pouvoir exceptionnel en temps de crise[16] ».

La théorie des circonstances exceptionnelles, dont la réunion des conditions est vérifiée par le juge administratif, permet au pouvoir exécutif d'agir en urgence et en dehors de la légalité. L'état d'urgence, par définition instauré dans un cadre législatif, suscite, dit-on, un contrôle juridictionnel moins étendu qu'au titre de la théorie des circonstances exceptionnelles[17]. Nous ne partageons pas cet avis, notamment depuis le développement du rôle et de l'office du juge des référés administratif.

La portée véritable des modifications de l'architecture juridictionnelle française

Selon le communiqué de presse du Syndicat de la magistrature précédemment cité, la constitutionnalisation de l'État d'urgence « occulte les dérives et les abus que contiennent en germe des mesures préventives prises sans contrôle juridictionnel préalable et fondées non sur une infraction déterminée ou déterminable mais sur le critère dangereusement flou d'un "comportement suspect" ».

Le problème soulevé par ce syndicat de magistrats judiciaires (minoritaire, classé à gauche), bien que posé en des termes confinant au dramatique, est réel. En effet, une partie des mesures prévues par l'état d'urgence, et relevant de la compétence administrative pour leur édiction, s'apparentent dans leurs effets et leurs modalités d'application à des mesures restrictives de liberté qui ressortissent habituellement à la compétence du juge judiciaire.

Nous assistons tout d'abord au « remplacement » du juge du siège ou du magistrat du parquet par l'autorité administrative pour ordonner certaines mesures et en superviser l'exécution. C'est le cas notamment pour l'assignation à résidence, dont certaines modalités prévues par l'autorité administrative (astreinte à résidence, obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou de gendarmerie, remise de passeports, interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes, d'exercer une activité sociale ou professionnelle, de détenir une arme, interdiction de séjour) évoquent immédiatement les mesures de contrôle judiciaire énoncées à l'article 138 du code de procédure pénale pouvant être prononcées par un juge d'instruction ou un juge des libertés et de la détention, ou encore un tribunal correctionnel.

L'autre question sensible est celle des perquisitions, dont le régime a été modifié par la loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale publiée au *Journal officiel* le 4 juin 2016. Cette loi permet notamment les perquisitions en dehors des heures légales, avec l'autorisation du juge des libertés et de la détention, pour la recherche et la répression des

14. TC, 27 mars 1952, « Dame de la Murette », *Rec.*, p. 626.
15. CE Ass., 7 novembre 1947, « Alexis et Wolf », *Rec.*, p. 416.
16. *Études et documents du Conseil d'État*, 1950, p. 37.
17. *Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative*, 19e éd., Paris, Dalloz, 2013, p. 198.

infractions liées au terrorisme, mais en dehors du contexte juridique de l'état d'urgence.

L'état d'urgence emporte ainsi concentration des pouvoirs au profit de l'exécutif, qui peut ordonner des mesures dont la nature et les effets sont équivalents à celles ordonnées en temps « normal » par l'autorité judiciaire (le parquet et plus encore les juges du siège, notamment le juge d'instruction). Une partie de ces mesures s'appuyant sur un simple « comportement » et non sur la commission d'une infraction, la crainte d'une dérive vers un État policier serait, en l'état, justifiée. Toutefois, le législateur a prévu l'existence d'un contrôle juridictionnel, dévolu au juge administratif qui « remplace » ainsi, tout du moins partiellement, le juge judiciaire.

Le contrôle de la légalité de la fermeture de débits de boissons, de lieu de réunion, ou l'interdiction de certaines réunions ressortissent traditionnellement, dans des circonstances normales, à la compétence de la juridiction administrative. En revanche, s'agissant des mesures d'assignation à résidence, qui peuvent être étoffées de diverses obligations particulières, elles s'apparentent à des mesures de contrôle judiciaire dont les recours à leur encontre ressortissent à la compétence du juge judiciaire et, notamment, à la juridiction d'instruction, soit le juge d'instruction en première instance ou la chambre de l'instruction en appel.

Ainsi, sur la totalité de l'arsenal de mesures mises à la disposition de l'autorité administrative par l'état d'urgence, seule la compétence pour statuer sur les recours à l'égard des assignations à résidence, dévolue au juge administratif, serait susceptible d'être considérée comme dérogatoire à la répartition des compétences entre les ordres administratif et judiciaire procédant de notre tradition juridique. La logique suivie par le législateur est donc de préserver l'État de droit, et plus encore la *rule of law*[18], en mettant l'accent sur l'existence d'un recours juridictionnel, de quelque nature qu'il soit, plutôt que sur l'édiction même de telle ou telle mesure attentatoire aux libertés.

Par ailleurs, la compétence de la juridiction judiciaire a été naturellement préservée pour statuer sur les infractions pénales constituées par la violation de ces mesures. C'est ainsi le cas des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence et, dans ce contexte particulier où l'autorité judiciaire s'interroge sur son « éviction » de l'entier dispositif, c'est très loin d'être anodin. L'article 13 de la loi du 3 avril 1955 modifiée énonce en effet que « les infractions aux articles 5 [interdiction de séjour, de certains lieux, etc.], 8 [fermeture provisoire des salles de spectacle, débits de boissons et lieux de réunion] et 9 [remise des armes et munitions] sont punies de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende » ; « les infractions au premier alinéa de l'article 6 [assignation « simple » à résidence] sont punies de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende » ; « les infractions au deuxième [astreinte à domicile] et aux cinq derniers alinéas [obligations particulières de l'assignation à résidence] du même article 6 sont punies d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ».

L'autorité judiciaire est en charge de la poursuite et de la sanction de la violation d'une mesure administrative ; c'est donc sur elle, en définitive, que repose le respect de ces mesures. Le parquet décidera de

18. Pour une analyse complète de cette notion, cf. Luc Heuschling, *État de droit,* Rechtsstaat, rule of law, Paris, Dalloz, 2002.

l'opportunité des poursuites et du renvoi éventuel devant un tribunal correctionnel qui jugera le prévenu, généralement selon la procédure de comparution immédiate. C'est l'autorité judiciaire qui assumera en dernier lieu le caractère coercitif et contraignant des mesures prises par l'autorité administrative.

Même si le dernier alinéa de l'article 13 de la loi du 3 avril 1955 modifiée prévoit que « l'exécution d'office, par l'autorité administrative, des mesures prescrites peut être assurée nonobstant l'existence de ces dispositions pénales », de quels moyens coercitifs dispose en pratique l'autorité administrative pour faire respecter une assignation à résidence, la fermeture d'un lieu de réunion, une interdiction de séjour ? C'est la constatation, puis la poursuite (à tout le moins la menace d'une poursuite) d'une infraction pénale par l'autorité judiciaire qui va donner aux mesures administratives leur pleine valeur contraignante et, bien plus, c'est la seule éventualité d'une condamnation pénale qui va, dans la plupart des cas, obliger les personnes visées par ces mesures administratives à les respecter.

L'articulation entre les procédures administrative et judiciaire s'effectue naturellement. Encore faut-il que le juge administratif, juge encore méconnu y compris des magistrats judiciaires, démontre sa capacité à assumer un contrôle juridictionnel effectif et efficace des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence.

L'effectivité du contrôle du juge administratif

Jean-Jacques Urvoas a reçu à l'Assemblée nationale les organisations syndicales de magistrats administratifs le 11 janvier 2016, dans le cadre d'une réunion organisée par la commission de contrôle de l'état d'urgence. Il a interrogé les représentants syndicaux sur la capacité des magistrats administratifs à traiter efficacement le contentieux lié à l'état d'urgence.

Une réponse positive lui a été apportée, assortie de quelques appréhensions, concernant notamment le « manque de formation » des juges administratifs pour traiter de ce contentieux spécifique dans ce contexte particulier, ainsi que l'attitude à adopter vis-à-vis des « notes blanches » – documents non datés et non signés établis par les services de renseignement et transmis aux autorités politiques et judiciaires – qui fondent bien souvent, et parfois uniquement, les mesures contestées. La question de la valeur probante des « notes blanches », et de leurs cousines « notes de renseignement », est d'autant plus sensible que ces documents permettent, ou pas, d'établir la réalité d'un « comportement » – non plus d'une « activité » telle que prévue par la loi de 1955 en sa version initiale –, notion en elle-même très floue et susceptible d'être interprétée de manière très extensive.

Les premières décisions du Conseil d'État, intervenues le 11 décembre 2015[19], ont fixé les principes directeurs du contrôle juridictionnel devant être opéré sur la légalité des mesures de police prises dans le cadre de l'état d'urgence. Le Conseil d'État a consacré, d'une part, la présomption d'urgence pour statuer sur une demande de suspension, en référé liberté, d'une mesure d'assignation à résidence, d'autre part, le contrôle normal, et non restreint à l'erreur manifeste d'appréciation devant

19. Cf. par exemple CE, 11 décembre 2015, « Domenjoud », annulant TA Cergy-Pontoise, ordonnance 1510344 du 28 novembre 2015, retenant, en commettant une « erreur de droit » et aux termes d'une motivation très ramassée, le défaut d'urgence.

être opérée sur l'existence du « comportement » reproché au requérant, ainsi que sur les modalités de l'assignation à résidence. Il a rappelé, en particulier, « qu'aucune disposition législative ni aucun principe ne s'oppose à ce que les faits relatés par les "notes blanches" produites par le ministre, qui ont été versées au débat contradictoire et ne sont pas sérieusement contestées par le requérant, soient susceptibles d'être pris en considération par le juge administratif ».

Le mérite du juge administratif est de remplir son office de respect du contradictoire[20] en toute transparence, au regard d'un document dont l'origine et le contenu sont opaques. La qualité d'une procédure, le respect des standards procéduraux, est l'un des éléments constitutifs de la *rule of law*.

Ce mérite est d'autant plus significatif que le juge intervient dans un contexte très particulier et dans un domaine sensible. Le contexte particulier est celui du développement du renseignement pour outil principal de la lutte contre le terrorisme, déjà mentionné dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale publié le 17 juin 2008, et consacré par la loi sur le renseignement du 24 juillet 2015. Le développement du renseignement, comme moyen de prévention, est une priorité des pouvoirs publics et les notes blanches des services de renseignement en sont l'une des traductions. Il incombe ainsi au juge d'apprécier, au moins de manière indirecte, dans un cadre juridictionnel, la qualité du travail fourni par les services de renseignement et l'efficacité de cette politique.

Le domaine sensible est la qualification d'un « comportement » justifiant une atteinte aux libertés. La notion de « personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics » est, pour le moins, floue. Elle constitue pourtant l'élément justifiant les mesures d'assignation à résidence, ainsi que les perquisitions administratives – qui ne font pas l'objet d'un contrôle en urgence par le juge administratif. Elle a remplacé, dans la loi du 20 novembre 2015, la notion d'« activité dangereuse ».

Or la répression du comportement n'entre pas dans notre culture juridique, depuis Cesare Beccaria certes, mais aussi depuis notre code pénal. Seule la tentative d'un crime ou d'un délit, manifestée par un commencement d'exécution, est punissable (art. 121-5). La seule exception notable à ce principe général est l'infraction d'association de malfaiteurs, qui peut être appliquée d'ailleurs au terrorisme (art. 450-1, pour l'infraction générale, et L. 421-2-1, pour son application au terrorisme).

Ce débat, qui présente un intérêt certain sur le plan des principes juridiques, est toutefois, là encore, vicié dans les termes qui le suscitent. En effet, il n'est pas question ici de répression, mais de prévention. Il ne s'agit pas de poursuivre et réprimer des faits déjà commis, ou des tentatives de commission de ces faits, mais de prévenir une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Ainsi, la notion de comportement ne doit pas être appréhendée à travers le prisme de notre droit pénal, mais renvoie au rôle de l'autorité administrative, de surcroît dans un contexte de « péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public » (art. 1er de la loi du 3 avril 1955). En outre, le juge administratif exerce un contrôle réel, *a posteriori*,

20. Marie Sirinelli, « Police administrative et terrorisme : quel contrôle juridictionnel ? », *Revue française de droit administratif*, 2013, p. 1024.

sur l'existence d'un tel comportement, établie le cas échéant par le biais d'une « note blanche », dans le cadre de son office juridictionnel.

L'avènement d'une *rule of law* « à la française »

Analysant les affaires concernant Guantánamo, le juge Breyer estimait qu'elles « reflètent l'état actuel de la jurisprudence de la Cour [suprême] sur l'équilibre entre la sécurité et les libertés publiques ; elles sont le point culminant à ce jour d'une évolution qui pourrait se poursuivre. Plutôt que de se ranger sur le bas-côté et de déclarer que des affaires de ce type posent une "question politique" non susceptible d'examen judiciaire, ou de se déclarer incompétent pour mieux renforcer la position du président ou du Congrès par principe, la Cour d'aujourd'hui est plus vigilante lorsque les efforts en matière de sécurité entrent en conflit avec les garanties offertes par la Constitution. Elle écoute le gouvernement et se montre tout à fait prête à prendre en compte ses arguments, mais refuse d'être une simple chambre d'enregistrement de toutes ses décisions[21] ».

Comme la Cour suprême aux États-Unis, le Conseil d'État a évolué dans son approche. Les deux juridictions ont, dans un premier temps, adopté la maxime cicéronienne « Les lois se taisent au milieu des armes », figurant la doctrine de la « question politique » échappant à tout contrôle, puis la doctrine du « maquis politique » confiant aux parlementaires ou au président le soin d'apprécier la légalité des mesures d'exception (contrôle parlementaire d'ailleurs mis en place par la loi du 20 novembre 2015), pour se déclarer incompétentes pour en connaître.

Par la suite s'est développée la doctrine de « l'avantage au président » impliquant l'existence d'un contrôle très restreint[22], qui céda la place à la doctrine « Le président va trop loin », posant des limites à l'action de l'exécutif[23]. Enfin, la doctrine actuellement appliquée tant par la Cour suprême[24] que par le Conseil d'État peut être traduite par « pas de blanc-seing » et implique un contrôle normal voire renforcé des mesures attentatoires aux libertés. « Les libertés et les droits fondamentaux font dorénavant jeu égal avec les objectifs de la sécurité[25]. » Les mots ont un sens et il est bon de les mettre en exergue. Protection des libertés et objectifs de sécurité sont placés sur un pied d'égalité. Le curseur n'est plus posé du côté des libertés, comme c'est le cas dans une démocratie en temps de paix, mais il n'est pas plus placé du côté de la sécurité, en dépit de ce que le recul apparent des libertés pourrait laisser supposer.

L'évolution du rôle et de l'office du juge

Le « juge » (quel qu'il soit) voit la nature de son office évoluer entre hiérarchie et hétérarchie des normes. La notion de hiérarchie des normes est toujours présente dans notre système juridique. C'est ainsi que, peu de temps après les

21. Stephen Breyer, *La Cour suprême, le droit américain et le monde*, *op. cit.*, p. 94.

22. *Ex parte Quirin*, 317 US 1 (1942), pour la Cour suprême ; *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* (*Alexis et Wolf*), 7 novembre 1947, pour le Conseil d'État.

23. *The Steel Seizure Case*, 343 US 579 (1952), pour la Cour suprême ; *Mme Dagostini*, 25 juillet 1985, pour le Conseil d'État.

24. Affaires dites Guantánamo : *Rasul v. Bush*, 542 US 466 (2004) ; *Hamdan v. Rumsfeld*, 548 US 557 (2006) ; *Boumedienne v. Bush*, 553 US 723 (2008).

25. Stephen Breyer, *La Cour suprême, le droit américain et le monde*, *op. cit.*, p. 80.

attentats du 13 novembre 2015, François Hollande a évoqué une révision de notre Constitution, dont le projet de loi constitutionnelle « de protection de la nation », abandonné depuis, a été déposé à l'Assemblée nationale le 23 décembre 2015. Ce besoin de « constitutionnalisation » de l'état d'urgence, donc de son insertion au sommet de la hiérarchie des normes internes, s'accompagne d'un sentiment accru d'hétérarchie des normes, en lien notamment avec le développement de la nécessaire conciliation entre différents principes et droits fondamentaux.

Au-delà du débat entre sécurité et liberté qui apparaît désormais dépassé, l'analyse devenue classique menée par Ronald Dworkin[26] a vocation à s'appliquer à des termes du débat renouvelés.

L'article L. 111-1 du code de la sécurité intérieure[27], issu de l'ordonnance 2012-351 du 12 mars 2012, consacre la sécurité comme un droit fondamental. Les termes de la conciliation n'ont plus pour objet la sécurité et les droits fondamentaux, mais les droits fondamentaux entre eux. Par ailleurs, la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement a pour objectifs la défense et la promotion des « intérêts fondamentaux de la nation », dont « la prévention du terrorisme, des atteintes à la forme républicaine des institutions, et des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique », notions extrêmement larges voire floues, mais pas davantage que les droits fondamentaux dits « classiques ».

Ce glissement sémantique, probablement opéré à dessein par le législateur pour mettre sur un pied d'égalité, comme évoqué par le juge Breyer, tant la sécurité par rapport aux autres droits fondamentaux que les intérêts fondamentaux de la nation par rapport aux droits fondamentaux de la personne, implique pour le juge un raisonnement non plus vertical, s'apparentant au syllogisme classique, mais plutôt horizontal[28], et ce même si ce n'est en réalité que la prémisse mineure qui est affectée par cette évolution, l'architecture du raisonnement, donc de la motivation d'une décision juridictionnelle, demeurant inchangée.

La « prééminence du droit » au sein de l'état d'urgence

En l'absence de prédominance d'une notion sur une autre, il appartient « au juge », selon l'expression indéterminée employée dans le projet de loi constitutionnelle du 23 décembre 2015, de les articuler, de fluidifier cette dialectique par le biais de procédures efficaces et adaptées. Nous assistons dès lors à la consécration d'une *rule of law* à la française, impliquant les deux ordres de juridiction.

En effet, et plus encore dans un contexte de crise majeure, la notion d'État de droit, impliquant traditionnellement le respect formel d'une stricte hiérarchie des normes comme moyen de sa réalisation, apparaît supplantée par le concept plus anglo-saxon de *rule of law*, privilégiant des

26. Ronald Dworkin, *A Matter of Principles*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1985. Cf. *Pouvoirs*, n° 59, *La Cour suprême des États-Unis*, Paris, Seuil, 1991.

27. « La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens. »

28. Pierre-Yves Gautier, « Éloge du syllogisme », *La Semaine juridique. Édition générale*, n° 36, 2015, p. 1494.

critères substantiels et procéduraux de légitimité des gouvernants et des normes juridiques, et impliquant que la législation et le processus juridictionnel doivent présenter certaines qualités procédurales (pensons à la notion américaine de *due process of law*, c'est-à-dire de « procès équitable »[29]). Davantage que le moyen, la *rule of law* définit plus précisément le résultat à atteindre, impliquant l'existence d'une « sanction juridictionnelle » dont le juge est le dépositaire[30].

Le contenu juridico-politique de ces deux notions est assez différent, ce qui peut expliquer, en partie, le malaise ressenti par une partie de la doctrine et des praticiens du droit. Cette évolution n'est pour autant pas déconnectée de notre tradition juridique ; au contraire, elle en procède directement.

C'est l'existence en tous domaines d'une procédure impliquant l'accès effectif à un juge, quel que soit l'ordre de juridiction auquel il appartient, indépendant et impartial, en charge non seulement de l'équilibre entre les intérêts fondamentaux de la nation et les droits fondamentaux de la personne, mais encore, pour y parvenir pleinement, du respect du droit à un procès équitable, qui garantit la prééminence du droit. Cette architecture juridictionnelle réalise la synthèse entre les spécificités de l'histoire juridico-politique française et les exigences des juridictions supranationales (Cour de justice de l'Union européenne, Cour européenne des droits de l'homme) d'inspiration plus anglo-saxonne, d'où le choix de l'expression « *rule of law* à la française ».

Le système ainsi mis en place est à forte « juridictionnalité ». Par « juridictionnalité », nous entendons la capacité des acteurs d'un système juridictionnel (les magistrats) à trancher un litige, dans des délais raisonnables adaptés aux enjeux et dans le respect des standards procéduraux (indépendance et impartialité du juge, respect du contradictoire, égalité des armes…). Le référé-liberté administratif est la voie procédurale qui traduit le mieux cette « juridictionnalité »[31].

À l'occasion d'un colloque en hommage à Roger Errera, intitulé précisément « Les libertés en France et au Royaume-Uni : État de droit, *rule of law* » et qui s'est tenu le 30 novembre 2015, le vice-président du Conseil d'État, Jean-Marc Sauvé, déclarait en ouverture que « le huit centième anniversaire de [la *Magna Carta*,] ce texte fondateur de la tradition britannique de la *rule of law* et, plus largement, de la pensée libérale en Europe, nous invite à examiner la vitalité et l'actualité des droits fondamentaux qui, derrière des formulations stables depuis des siècles, recouvrent des garanties nouvelles et ont été adaptés aux transformations politiques et sociales des sociétés contemporaines ». Et, comme en écho à notre tentative de démonstration de l'avènement d'une *rule of law* à la française consacrant le rôle du juge administratif dans ce dispositif, il poursuivait ainsi : « Les juges parviennent à s'approprier les textes à l'application desquels ils doivent veiller : citant Portalis et Hamilton, et établissant un parallèle entre le juge administratif français et les juges de *common law*, notre collègue [Errera] a justement insisté sur le fait que l'un des instruments du juge, de tous les juges,

29. Philippe Raynaud, *Le Juge et le Philosophe*, Paris, Armand Colin, 2010, p. 71.

30. Luc Heuschling, *État de droit,* Rechtsstaat, rule of law, *op. cit.*, p. 275.

31. Christophe Tukov, « Le référé-liberté administratif, élément structurant de la modification de la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction », *Procédures*, n° 10, 2016, p. 4.

est l'acte d'interprétation de la norme à appliquer, quelle qu'elle soit. »

La loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, publiée au *Journal officiel* le 4 juin 2016, a, en apparence, rééquilibré les domaines de compétence des deux ordres de juridiction. C'est ainsi que l'autorité judiciaire semble retrouver sa compétence en matière de perquisition en dehors des heures légales, par le biais de l'autorisation délivrée par le juge des libertés et de la détention, ainsi qu'en matière de rétention administrative, par l'intermédiaire du contrôle opéré par le procureur de la République[32].

Ces mesures semblent aller dans le sens souhaité par Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation, de la création d'un bloc de compétence judiciaire dans le domaine des libertés ou, à tout le moins, de la liberté individuelle. Ce serait se méprendre, cependant, sur la portée donnée à cette loi, et confondre le contexte et le fond. En effet, si le droit pénal du terrorisme est dérogatoire du droit commun, il s'inscrit néanmoins dans un contexte juridique et politique de droit commun. C'est ainsi que la loi 2016-987 du 21 juillet 2016, qui a prorogé l'état d'urgence pour une période de six mois et ré-autorisé les perquisitions administratives, a fixé les conditions et les modalités dans lesquelles il peut être procédé, lors de ces perquisitions, à la saisie et à l'exploitation des données auxquelles il est possible d'accéder par un système informatique ou un équipement terminal, et confié, dans le respect « affiché » des garanties légales précisées par la décision 2016-536 QPC du 19 février 2016 du Conseil constitutionnel, le contrôle juridictionnel *a priori* (donc l'autorisation) des demandes d'exploitation, non à l'autorité judiciaire mais à la juridiction administrative statuant « en la forme » du référé liberté[33].

32. Article 48 de la loi insérant dans le code de procédure pénale un article 78-3-1.

33. Christophe Tukov, « Le contrôle *a priori* confié au juge administratif pour l'exploitation par l'autorité administrative des données informatiques saisies dans le cadre d'une perquisition administrative a-t-il un sens ? », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 35, 5 septembre 2016, 2229, p. 20.

Pierre Astié
Dominique Breillat
Céline Lageot*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1er avril – 30 juin 2016)

Afrique du Sud

5 avril et 27 juin 2016. **Président**. Le 5 avril, par 233 voix contre 143, une motion d'*impeachment* contre le président Zuma à propos du financement de sa propriété est rejetée par le Parlement. Le Congrès national africain (ANC) renouvelle son soutien à Jacob Zuma. Le 27 juin, le ministère des Finances, chargé par la justice de déterminer le montant des frais que le président Zuma devra rembourser pour la rénovation de sa propriété sans lien avec sa sécurité aux frais de l'État, fixe celui-ci à 500 000 dollars.

15 mai 2016. **Nelson Mandela. États-Unis**. Le *Sunday Times* révèle que Nelson Mandela a été arrêté le 5 août 1962 près de Durban à la suite d'une dénonciation de Donald Rickard, vice-consul des États-Unis à Durban, informant les autorités sud-africaines des allées et venues de l'opposant. La rumeur d'une implication de la CIA se trouve confirmée. Mandla Mandela, petit-fils de Nelson Mandela, demande au président Obama de s'excuser et de divulguer les conditions qui ont conduit à cette arrestation.

Algérie

3 avril 2016. **Évasion fiscale**. Farid Bedjaoui, neveu de l'ancien ministre des Affaires étrangères Mohammed Bedjaoui, est impliqué dans l'affaire des *Panama Papers*.

9-10 avril et 9 juin 2016. **France**. Manuel Valls est en visite pour deux jours à Alger les 9 et 10 avril, souhaitant renforcer la coopération notamment avec le secteur privé. Cette visite est entachée par la décision d'Alger de priver deux médias français de leur visa, conduisant d'autres médias à boycotter le déplacement. Alger n'a pas apprécié la couverture de l'affaire des *Panama Papers* par *Le Monde* et Canal + .

Une photo montrant le président

* Université de Poitiers et CNRS – FRE 3500 CECOJI.

Bouteflika assis aux côtés de Manuel Valls et publiée sur le compte Twitter du Premier ministre fait débat. Le président algérien paraît inerte, les yeux hagards, la bouche ouverte, relançant les spéculations sur sa succession et son aptitude à gouverner.

Le 9 juin, la juge d'instruction Nathalie Poux peut enfin, après un an et demi, rapporter d'Algérie les prélèvements recueillis lors de l'exhumation des crânes des moines de Tibhirine assassinés en 1996.

26 juin 2016. **Liberté de la presse**. Le 26 juin, Mehdi Benaïssa, directeur de la chaîne de télévision privée KBC, Riad Harchouf, directeur de la production, et Mounia Nedjaï, directrice des programmes au ministère de la Communication, sont placés en détention. Ils sont accusés de « fausses déclarations » et de « mauvaise utilisation de la fonction du studio d'enregistrement » dans le cadre de l'affaire des autorisations de tournage de la chaîne KBC, du groupe El Khabar. Ce groupe est en conflit avec le pouvoir en raison de son rachat par une société de l'homme d'affaires Issad Rebrab, déjà propriétaire du quotidien francophone *Liberté*. La transaction a été gelée. Le quotidien français de référence *El Watan* est également mis sous pression des autorités.

Allemagne

19 janvier et mai 2016. **Fraction armée rouge**. On pensait la Fraction armée rouge (RAF) disparue en 1998 à la suite de son autodissolution, mais elle réapparaît. Le 19 janvier, la presse rapporte que des traces d'ADN de trois membres de la RAF ont été retrouvées sur une voiture utilisée en juin et décembre 2015 pour l'attaque manquée d'un fourgon blindé près de Brême. Un nouvel échec mi-mai à Hildesheim et un braquage fin mai à Düsseldorf semblent être leur œuvre. Il s'agirait de Burkhard Garweg, 47 ans, Ernst-Volker Staub, 61 ans, et Daniela Klette, 57 ans, appartenant à la « troisième génération de la RAF » et vivant dans la clandestinité. À la mi-mai, la police de Hanovre publie de nouvelles photos « datant de cette année ».

Avril-juin 2016. **Migrants**. Depuis la fermeture de la route migratoire des Balkans, l'Allemagne enregistre une baisse de deux tiers des arrivées de nouveaux demandeurs d'asile, avec vingt mille en mars contre soixante mille le mois précédent.

Le 14 avril est présenté l'accord entre les trois partis de la coalition sur une future loi d'intégration des réfugiés. Au cœur de la loi figurent l'apprentissage de l'allemand, l'engagement dans une formation et un droit à un travail intérimaire. Le séjour sera lié au respect de ces conditions. C'est le principe *fordern und fördern* (exiger et encourager).

Ayant qualifié les réfugiés de « bétail » et d'« ordures », Lutz Bachmann, fondateur du mouvement Patriotes européens contre l'islamisation de l'Occident (Pegida) et repris de justice, est condamné à 9 600 euros d'amende pour « incitation à la haine » par le tribunal de Dresde, alors que le procureur avait requis sept mois de prison.

Avril-juin 2016. **Turquie**. Le 17 mars, la chaîne publique NDR diffuse une vidéo de près de deux minutes qui raille le président turc Erdoğan, en particulier à travers une chanson connue en Allemagne, évoquant sa folie des grandeurs et le procès des journalistes, la répression contre une manifestation de femmes le 8 mars, le bourrage des urnes et les

bombardements de Kurdes de Syrie. Le président Erdoğan demande à l'ambassadeur d'Allemagne d'intervenir pour faire cesser la diffusion. Non seulement il se heurte à un refus, mais la NDR ne retire pas la vidéo de son site internet et la met également sur Twitter.

Le 31 mars, l'humoriste Jan Böhmermann lit en direct sur la chaîne ZDF un poème dans lequel il présente le président turc comme « pervers » et zoophile. Ce dernier porte plainte en Allemagne pour insulte. L'humoriste est soutenu par les médias allemands. Pourtant, la chancelière Merkel qualifie le texte de « blessant ». En outre, en cas d'insulte à l'égard d'un représentant d'un État étranger, les autorités doivent vérifier la plainte avant de donner leur accord pour l'ouverture de poursuites. L'affaire met Angela Merkel dans l'embarras car elle doit soit s'en prendre à la liberté d'opinion en permettant les poursuites, soit susciter une crise avec la Turquie peu souhaitable dans le contexte actuel. Le 15 mai, la chancelière Merkel décide de donner suite à la demande de poursuites pénales mais ajoute qu'une réforme du code pénal aura lieu pour supprimer le paragraphe 103, qui permet une telle procédure et dispose que les insultes contre un représentant d'un État sont passibles de trois ans de prison.

Le 17 mai, le tribunal de grande instance de Hambourg interdit au journaliste satirique de déclamer publiquement sa « diatribe en vers » lue le 31 mars.

Le 23 avril, Angela Merkel visite avec Donald Tusk, en Turquie, le camp de Nizip 2, près de Gaziantep, où sont regroupés cinq mille réfugiés syriens dont mille neuf cents enfants.

Le 23 mai, après un entretien d'une heure avec le président turc en marge du Sommet humanitaire mondial d'Istanbul, Angela Merkel exprime sa « profonde inquiétude » à propos des réformes constitutionnelles en cours en Turquie.

2 juin 2016. **Arménie.** Le 2 juin, le Bundestag adopte une résolution qualifiant de « génocide » les massacres et déportations d'Arméniens de l'Empire ottoman pendant la Première Guerre mondiale. Il y a eu 1 voix contre et 1 abstention. La résolution regrette la complicité allemande à ces événements et veut encourager un travail de mémoire en vue d'une réconciliation entre Arméniens et Turcs. À la suite de ce vote, la Turquie rappelle son ambassadeur en Allemagne.

Le président Erdoğan déclare le 8 juin que les députés allemands d'origine turque ont « le sang corrompu » ! Il annonce aussi que cette décision « affecterait » les relations entre les deux pays. Les onze députés d'origine turque, dont Cem Özdemir, coprésident du groupe écologiste et principal instigateur de la résolution, et Aydan Özoğuz, secrétaire d'État SPD à l'intégration, ont voté en faveur de la résolution. La chancelière Merkel et le président du Bundestag, Norbert Lammert, qualifient ces propos d'« outrages » et de « menaces haineuses » le 10 juin.

30 avril-1er mai 2016. **AfD**. Les deux mille quatre cents délégués du nouveau parti populiste Alternative pour l'Allemagne (AfD) tiennent leur congrès à Stuttgart après de bons succès aux élections locales. Ils affirment des positions très antimusulmanes, demandant l'interdiction des minarets, des appels des muezzins et du voile intégral. Ils se prononcent pour le retrait des troupes et des armes nucléaires en Allemagne, mais aussi pour le maintien de l'Allemagne dans l'OTAN pour l'influencer « de l'intérieur ». La dissolution du parti en Sarre en raison de ses liens avec des responsables néonazis n'est acquise

que de justesse. Les dirigeants les plus radicaux sont restés en retrait.

18 mai 2016. **Œcuménisme**. En tournée en Allemagne, le chœur de la chapelle Sixtine donne un concert le 18 mai à la Marienkirche de Lutherstadt Wittenberg, où Martin Luther célébra pour la première fois une messe en allemand avec communion sous les deux espèces. Cette tournée s'inscrit dans le cadre de « l'œcuménisme musical » lancé par Benoît XVI.

Juin 2016. **Énergie. Environnement**. L'Allemagne envisage de réduire la croissance du solaire et de l'éolien tout en continuant de subventionner le secteur du charbon.

20 juin 2016. **Capitale fédérale**. Il y a vingt-cinq ans, le Bundestag se prononçait de justesse par 338 voix contre 320 en faveur de Berlin comme capitale fédérale, au détriment de Bonn, capitale depuis 1949.

Le 26 avril 1994, la loi Berlin/Bonn organisait le transfert, mais Bonn devait rester le « centre administratif » de l'Allemagne tandis que le « cœur des fonctions gouvernementales » allait à Berlin. Six ministères (Santé, Éducation, Défense, Agriculture, Environnement, Aide au développement) ont toujours leur siège principal à Bonn. Les autres sont à Berlin mais ont un second siège à Bonn. Sur les dix-huit mille collaborateurs qui travaillent au sein des ministères fédéraux, six mille cinq cents travaillent à Bonn, onze mille cinq cents à Berlin.

Un déménagement total à Berlin n'est pas prévu, mais certains y pensent.

La façon dont s'est faite cette évolution aurait pu inspirer les concepteurs des nouvelles régions françaises, en évitant une centralisation au sein de celles-ci.

23 juin 2016. **Brexit**. À la suite du vote britannique en faveur de la sortie de l'Union européenne, l'Allemagne perd un allié libéral. La chancelière Merkel estime l'Europe « assez forte pour surmonter le Brexit », qu'elle « regrette ». Des divergences se manifestent dans la coalition. Le président du SPD, Sigmar Gabriel, et le président SPD du Parlement européen, Martin Schulz, publient le 24 juin un texte intitulé « Refonder l'Europe » qui comporte dix propositions. Ils souhaitent que la Commission devienne un « vrai gouvernement européen » contrôlé par le Parlement européen et une assemblée représentant les États membres. Ils demandent un « tournant de la politique économique » et « un pacte pour la croissance ». Ils veulent une politique étrangère renforcée et une lutte plus forte contre l'évasion fiscale. Ils souhaitent un « FBI européen » ainsi qu'une « politique d'immigration commune ». Ils requièrent enfin « une protection effective des droits fondamentaux ». Ils se démarquent d'Angela Merkel qui, le 24 juin, a laissé entendre ne pas souhaiter une relance institutionnelle. La Chancelière souhaite « temporiser ». Pourtant, elle déclare au Bundestag que « celui qui sort de la famille ne peut pas s'attendre à ce que tous ses devoirs disparaissent et que ses privilèges soient maintenus ». François Hollande ainsi que Matteo Renzi, le 27 juin viennent à Berlin, avant le Conseil européen des 28 et 29 juin.

Arabie saoudite

Avril-mai 2016. **Iran**. Des responsables iraniens et saoudiens se rencontrent à Riyad pour discuter du pèlerinage de La Mecque. On se souvient qu'en septembre 2015 quatre cents Iraniens étaient morts dans une bousculade. Le

12 mai, le ministre iranien de la Culture et de la Guidance islamique, Ali Jannati, considère que « les conditions ne sont pas réunies » et qu'« il est désormais trop tard » pour que les pèlerins iraniens aillent en pèlerinage, accusant l'Arabie saoudite de « sabotage ».

11 avril 2016. **Police religieuse**. Le 11 avril, le conseil des ministres décide que les membres du Comité pour la promotion de la vertu et la prévention du vice, dit la Moutawa – la police religieuse –, chargée de veiller au bon respect de la morale wahhabite, ne pourront désormais plus interpeller, détenir ou pourchasser les personnes dont ils jugent le comportement offensant. Il y avait eu beaucoup d'abus à l'encontre de femmes et d'expatriés étrangers. La police ne pourra plus que signaler les « suspects » à la police civile et devra exercer sa mission de façon « courtoise et humaine ». C'est un gage de libéralisation de la part du vice-prince héritier, Mohammed ben Salmane.

25 avril 2016. **Économie**. Le 25 avril, le conseil des ministres, sous l'impulsion du prince Mohammed ben Salmane, approuve un vaste plan de réformes intitulé « Vision saoudienne à l'horizon 2030 », comportant notamment la création d'un fonds souverain de 2000 milliards de dollars, le plus important au monde. Le plan doit diversifier l'économie saoudienne. On apprend que Jacques Attali figure parmi ceux qui ont conseillé pour ce plan.

Autriche

1er, 21, 27, 28 avril, 7 et 13 mai 2016. **Migrants. Italie**. Le 1er avril, le ministre autrichien de la Défense, Hans Peter Doskozil, invite huit de ses homologues d'Europe centrale et des Balkans. Il exige une mission européenne capable de défendre les frontières plus efficacement que Frontex.

Vienne veut construire une clôture à la frontière italienne et instaurer de nouveaux contrôles à partir du 1er juin.

Le 21 avril, monseigneur Ägidius Zsifkovics, évêque d'Eisenstadt, dans le Burgenland, près de la frontière hongroise, annonce son refus de voir ériger une clôture antimigrants sur son diocèse, considérant qu'elle serait « contraire à l'esprit de l'Évangile et au message de François à l'Europe ». Il est par ailleurs coordinateur de la Commission des épiscopats de la Communauté européenne pour les questions des réfugiés, de la migration et de l'intégration.

Les autorités décident qu'à la mi-mai les demandeurs d'asile qui se feront enregistrer à l'intérieur du pays seront reconduits aux frontières sud et que les dossiers ne seront plus étudiés que là.

Le 27 avril, à une large majorité, l'Autriche adopte une loi d'« état d'urgence migratoire ». Les réfugiés afghans, syriens et irakiens auront un permis de séjour dont la durée sera limitée à deux ans. Ils devront prouver qu'ils sont persécutés dans leur pays. Une barrière de 370 mètres sera établie au col du Brenner, à la frontière austro-italienne.

S'exprimant le 28 avril devant le Parlement autrichien, le secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-moon, se dit « préoccupé » par les politiques de « plus en plus restrictives » relatives aux migrants.

Le 7 mai, le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, prévient qu'un rétablissement de contrôles au Brenner serait une « catastrophe politique » pour l'Europe. Le 13 mai, le gouvernement autrichien renonce aux contrôles au Brenner.

Ministre des Affaires étrangères, Sebastian Kurz suggère de s'inspirer de l'Australie et de ses centres de rétention offshore pour repousser les bateaux de migrants ou enfermer les demandeurs d'asile à Lesbos ou Lampedusa.

24 avril et 22 mai 2016. **Élection présidentielle. Chancelier**. Le candidat du FPÖ, extrême droite, Norbert Hofer, 45 ans, technicien supérieur de l'aviation, favorisé par la crise des migrants, est en tête au premier tour de l'élection présidentielle avec 35,1 % des voix, devant Alexander Van der Bellen, 72 ans, indépendant soutenu par Les Verts, d'une famille d'origine néerlando-russe, leader du parti écologiste de 1997 à 2008, avec 21,3 %, Irmgard Griss, indépendante, soutenue par le parti centriste et europhile Neos (Nouvelle Autriche), ancienne juge à la Cour suprême (Oberster Gerichtshof), 69 ans, avec 18,9 %, Rudolf Hundstorfer, 64 ans, SPÖ, social-démocrate, ancien ministre des Affaires sociales et de la Protection des consommateurs, 11,3 %, Andreas Khol, 75 ans, ÖVP, chrétien-démocrate, ancien président du Conseil national, avec 11,1 %, et Richard Lugner, chef d'entreprise, 83 ans, indépendant, avec 2,3 %. L'élimination des candidats des deux grands partis traditionnels, actuellement au pouvoir dans une grande coalition, est une première depuis 1945. La participation a été de 68,5 %, plus élevée de 6,4 points par rapport à 2010. Le résultat est un extraordinaire échec pour les partis de la coalition et le système politique autrichien.

Conséquence de ce résultat calamiteux pour les sociaux-démocrates, le chancelier Werner Faymann, 56 ans, au pouvoir depuis le 2 décembre 2008, en désaccord avec le SPÖ, démissionne le 9 mai. Le vice-chancelier, Reinhold Mitterlehner, 60 ans, ÖVP, conservateur, assure l'intérim. Le poids du maire de Vienne, Michael Häupl, a été important dans cette démission, en vue d'envoyer un message aux électeurs entre les deux tours de la présidentielle. Le 13 mai, le SPÖ choisit Christian Kern, 50 ans, président de la compagnie nationale de chemins de fer, pour devenir chancelier. Il propose un « *new deal* » économique pour sauver la coalition. Le chancelier Kern refuse toute alliance avec le FPÖ, extrême droite.

Au second tour de l'élection présidentielle, Alexander Van der Bellen l'emporte de justesse avec 50,3 % des voix, contre 49,7 % à Norbert Hofer. Les Autrichiens de l'étranger ont fait la décision. En effet, après dépouillement des bulletins déposés dans les urnes en Autriche, c'est Norbert Hofer qui l'emportait avec 51,9 % des voix, contre 48,1 % à Alexander Van der Bellen. Mais après décompte des bulletins des Autrichiens de l'étranger, qui représentent 14 % du corps électoral, c'est Alexander van der Bellen qui est élu. La participation a été plus importante, avec 72,7 %, soit une progression de 4,2 points, ce qui a favorisé le vainqueur car deux cent mille des trois cent trente mille nouveaux votants lui ont apporté leur suffrage. Il a également bénéficié des voix d'Irmgard Griss et du SPÖ, et la majorité des femmes ont voté pour lui.

Il n'en reste pas moins qu'un électeur sur deux a voté pour l'extrême droite, donnant à celle-ci son meilleur résultat en Europe.

Alexander Van der Bellen aurait dû entrer en fonction le 8 juillet. Mais Norbert Hofer a invoqué des irrégularités, notamment dans le dépouillement des votes par correspondance, et formé un recours devant la Cour constitutionnelle. À la surprise générale, cette juridiction prestigieuse, création du grand Hans Kelsen, annule le second tour de l'élection. La Cour,

sans qu'il y ait forcément des fraudes, constate des irrégularités dans quatorze circonscriptions. Le mandat du président Heinz Fischer, social-démocrate, très populaire, en fonction depuis le 8 juillet 2004, se terminant le 8 juillet après deux mandats, ses fonctions seront assurées par le présidium du Conseil national, composé de la présidente Doris Bures, social-démocrate, et de deux vice-présidents dont Norbert Hofer ! Le second tour aura lieu le 2 octobre.

Élection présidentielle en Autriche

Premier tour		
Inscrits	6 382 507	
Votants	4 371 825	(68,5 %)
Nuls	92 655	
Suffrages exprimés	4 279 170	

Candidats	*voix*	%
Norbert Hofer, FPÖ, populiste	1 499 971	35,05
Alexander Van der Bellen, Les Verts, DG	913 218	21,34
Irmgard Griss, indépendante	810 641	18,94
Rudolf Hundstorfer, SPÖ, social-démocrate	482 790	11,28
Andreas Khol, ÖVP, droite	475 767	11,12
Richard Lugner, indépendant	96 783	2,26

Second tour		
Inscrits	6 382 507	
Votants	4 637 046	(72,7 %)
Nuls	164 875	
Suffrages exprimés	4 472 171	

Candidats	*voix*	%
Alexander Van der Bellen	2 251 517	50,30
Norbert Hofer	2 220 654	49,70

Belgique

Avril-juin 2016. **Terrorisme**. Le 1er avril, l'aéroport de Bruxelles-Zaventem, frappé par un attentat le 22 mars, est rouvert partiellement. Le 7 avril, on apprend que Salah Abdeslam, arrêté le 18 mars 2016, ne sera pas extradé « avant plusieurs semaines » vers la France.

Mohamed Abrini, belgo-marocain, 31 ans, dernier suspect connu dans les attentats du 13 novembre à Paris, est arrêté à Bruxelles le 8 avril ainsi que quatre autres suspects. Il est soupçonné d'avoir joué un rôle dans les attentats de Bruxelles. Il serait « l'homme au chapeau ».

Accusée par l'opposition d'avoir négligé des avis pointant des « défaillances graves » en matière de sécurité dans les aéroports, Jacqueline Galant, 42 ans, ministre de la Mobilité (transports), Mouvement réformateur, francophone, proche du

Premier ministre, Charles Michel, démissionne le 15 avril et est remplacée par François Bellot, 62 ans, issu du même parti, le 18 avril.

Le 17 avril, un hommage est rendu aux victimes des attentats lors d'une « marche contre la terreur et la haine ». La veille, le ministre de l'Intérieur, Jan Jambon, avait eu des propos choquants à l'égard des musulmans.

Le 27 avril, Salah Abdeslam est transféré en France et placé à l'isolement à la prison de Fleury-Mérogis.

Les événements sont l'occasion pour Jan Jambon, NVA, nationaliste flamand, numéro deux du gouvernement, de multiplier les provocations.

Le 29 avril, deux hommes sont inculpés à Birmingham pour avoir fourni de l'argent à Mohamed Abrini.

20 avril 2016. **Allemagne. Énergie nucléaire**. L'Allemagne demande à la Belgique l'arrêt temporaire de ses réacteurs nucléaires Tihange 2 et Doel 3, rouverts respectivement en décembre 2015 et en janvier 2016. La Belgique conteste tout risque. La ministre de la Santé décide de doter l'ensemble de la population belge, soit 11 millions de personnes, de pilules d'iode, alors que la mesure jusqu'à maintenant ne concernait que les populations dans un périmètre de vingt kilomètres autour de Tihange et de Doel, ainsi que des centres de recherche nucléaire de Fleurus et de Mol.

Brésil

3 avril 2016. **Président de la Chambre des députés**. Le président de la Chambre des députés, Eduardo Cunha, 57 ans, Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB), député évangélique ultraconservateur, membre du Renouveau charismatique, animateur de la campagne contre la présidente Dilma Rousseff, en fonction depuis le 1er février 2015, est impliqué dans l'affaire des *Panama Papers*. Cent six sociétés clandestines liées au scandale Petrobras y apparaissent. Depuis août 2015, il est accusé de corruption et de blanchiment d'argent par le procureur général de la République.

Le 5 mai 2016, il est suspendu de ses fonctions de député et, de ce fait, de président de la Chambre par le procureur général Rodrigo Janot du Tribunal suprême, qui l'accuse d'user de ses fonctions « de façon illicite pour empêcher que les investigations à son encontre n'arrivent à terme ».

Le 14 juin, la commission d'éthique de la Chambre recommande sa destitution et il préfère démissionner le 7 juillet 2016.

9 avril 2016. **Présidente**. Le 4 avril, l'avocat général, l'ancien ministre de la Justice José Eduardo Cardoso, invoque, devant les députés chargés d'examiner la procédure de destitution de la présidente Rousseff, l'absence de « crime en responsabilité » et estime la destitution contraire à la Constitution. Le 9 avril, la Présidente écrit sur sa page Facebook qu'elle ne démissionnera pas. Marina Silva, ancienne sénatrice, dirigeante du parti écologique Rede, une des rares personnalités épargnées par les scandales, vaincue lors de l'élection présidentielle de 2014 alors qu'elle figurait parmi les favoris, demande une nouvelle élection.

Le 11 avril, après une séance difficile de onze heures, une commission parlementaire recommande la destitution de la présidente Rousseff par 38 voix contre 27.

Dans la nuit du 14 au 15 avril, le Tribunal suprême fédéral rejette un recours de Dilma Rousseff, accusée de maquillage de comptes publics, visant à faire bloquer la procédure de destitution à son encontre.

Le 17 avril, la Chambre des députés, par 367 voix contre 137, se prononce en faveur d'une procédure de destitution contre la présidente Rousseff. C'est un sévère revers pour cette dernière.

Le combat contre la présidente Rousseff est mené par une avocate de São Paulo, Janaína Paschoal, qui est la co-auteure de la demande de destitution déposée en décembre.

Le 2 mai, le parquet brésilien demande au Tribunal suprême l'ouverture d'une enquête pour corruption concernant le chef de l'opposition, Aécio Neves, l'un des instigateurs de la procédure de destitution contre Dilma Rousseff.

L'action visant à la destitution de Dilma Rousseff est plus une tentative de prise de pouvoir par la droite qu'une véritable lutte contre la corruption.

Le 3 mai, le procureur général du Brésil demande l'ouverture d'une enquête sur la présidente Rousseff et sur son prédécesseur, Lula, pour obstruction à la justice. Le 6 mai, une commission du Sénat approuve un rapport préconisant la suspension de Dilma Rousseff. Le 9 mai, la destitution est remise en cause par Waldir Maranhão, Parti progressiste, président par intérim de l'Assemblée nationale depuis la mise à l'écart de José Eduardo Cunha. Waldir Maranhão annule le vote du 17 avril, estimant que plusieurs irrégularités ont été commises et que « le droit à une pleine défense de la présidente » n'a pas été respecté. Mais, quelques heures plus tard, il revient sur cette annulation !

Le 10 mai, les avocats de Dilma Rousseff saisissent le Tribunal suprême pour faire cesser la procédure de destitution.

Le 12 mai, le Sénat vote l'*impeachment* de la présidente Rousseff par 55 voix contre 22. En conséquence, elle est suspendue pour cent quatre-vingts jours en attendant d'être jugée. Elle est remplacée par Michel Temer, 76 ans, fils d'immigrés libanais, président du PMDB, catholique maronite, avocat, professeur de droit constitutionnel, qui était vice-président depuis le 1er janvier 2011, dont le nom est mentionné dans le scandale Petrobras, et qu'elle accuse de « coup d'État » institutionnel. La destitution définitive sera prononcée si une majorité des deux tiers est atteinte au Sénat constitué en Haute Cour.

Le 23 mai, Romero Juca, ministre de la Planification, PMDB, proche du président intérimaire Temer, est écarté du gouvernement à la suite de la révélation par le quotidien *Folha de São Paulo* d'une écoute téléphonique montrant qu'il a soutenu l'*impeachment* pour gêner la justice dans l'affaire Petrobras.

Le 30 mai, le ministre de la Transparence (*sic*), Fabiano Silveira, démissionne après la divulgation d'un enregistrement dans lequel on l'entend critiquer l'enquête sur le scandale Petrobras. Le même jour, Aldemir Bendine, directeur général de Petrobras, démissionne « pour ne pas nuire au groupe ». Il est remplacé par l'ingénieur Pedro Parente.

Symbole de la lutte anticorruption, surnommé « le Japonais de la Fédérale » en raison de ses origines, Newton Ishii est condamné en appel à plus de quatre ans de prison dans une affaire de contrebande à la frontière paraguayenne.

Des manifestations contre le gouvernement Temer ont lieu le 10 juin à São Paulo et dans une trentaine de villes sur l'instigation du Parti des travailleurs.

Canada

1er avril 2016. **Migrants**. Le Canada annonce l'accueil de dix mille autres réfugiés syriens, après en avoir fait venir vingt-six mille deux cents depuis novembre et la nomination de Justin Trudeau en tant que Premier ministre.

2 avril 2016. **Autochtones**. Le village autochtone d'Attawapiskat, dans le nord de l'Ontario, deux mille habitants, connaît une vague sans précédent de suicides. On enregistre onze tentatives pour le seul 2 avril, après vingt-huit tentatives en mars et une centaine depuis septembre. L'état d'urgence y a été proclamé le 9 avril. Le 11 avril, le gouvernement fédéral promet une aide de 8,4 milliards de dollars canadiens (5,8 milliards d'euros) pour un village aux maisons insalubres, surpeuplées, avec peu de services et un chômage généralisé. Entre la fin du XIX^e^ siècle et 1996, les enfants y étaient arrachés à leurs parents et envoyés dans des pensionnats. L'État a présenté des excuses officielles en 2008.

31 mai 2016. **Suicide assisté**. Le gouvernement dépose le 14 avril un projet de loi visant à légaliser le suicide assisté. Des représentants des religions catholique, évangélique, juive et musulmane, ainsi qu'un membre de l'Armée du salut, tiennent le 19 avril une conférence de presse commune contre ce projet. En février 2015, la Cour suprême avait contraint le gouvernement à dépénaliser l'euthanasie.

Le 31 mai, la Chambre des communes adopte le projet de loi C-14 par 186 voix contre 137. L'aide médicale à mourir sera accessible aux « adultes consentants et responsables, souffrant d'une maladie grave, incurable et irréversible, et dont la mort est raisonnablement prévisible ». Les conservateurs et les néodémocrates ont voté contre. Le Sénat approuve le texte le 17 juin.

Chine (République populaire de)

Avril-juin 2016. **Religion**. Ding, femme de Li Jiangong, pasteur du Henan, est morte après avoir été enterrée vivante alors qu'elle tentait de défendre son église contre les pelleteuses.

3 avril 2016. **Paradis fiscaux**. Huit membres du collectif dirigeant du Parti communiste sont cités dans les *Panama Papers*, mais les médias omettent de citer ces cas. On retrouve les noms de Bo Xilai, grand rival du président Xi Jinping, condamné à la prison à vie pour corruption, et du milliardaire hongkongais Joseph Lau.

10 avril, 30 mai, 4, 16 et 29 juin 2016. **Hong Kong**. Quelques mois après la fondation du parti Younginspiration, à la suite du mouvement des parapluies de novembre 2014, revendiquant l'indépendance, un autre mouvement indépendantiste, Demosistō, est créé le 10 avril.

Les licenciements et les agressions se multiplient contre les journalistes peu favorables à Pékin.

Nos gouvernants auraient dû y penser en 1830, 1848, 1944 ou 1968. Les autorités chinoises scellent à la colle les pavés du centre de Hong Kong, voulant éviter toute manifestation lors de la venue le 18 mai du numéro trois du régime, Zhang Dejiang.

Mai 2016. **Mer de Chine méridionale**. Pékin critique la prise de position du G7 sur la mer du Sud. La Chine installe des îles artificielles, notamment dans les Spratleys.

19 mai et 29 juin 2016. **Propagande. Censure**. Dans une enquête publiée le 19 mai, trois politistes américains de Harvard, Stanford et San Diego, après examen de quarante-quatre mille messages publiés sur des réseaux sociaux, révèlent que les auteurs des messages de propagande sont des fonctionnaires

qui, en partie, font cela en sus de leur travail et gracieusement, alors qu'on croyait qu'ils étaient le fait de citoyens anonymes payés un demi-yuan par post et qu'on surnommait les *wumao* (cinquante centimes).

25 juin 2016. **Russie**. Vladimir Poutine rencontre Xi Jinping le 25 juin à Pékin, scellant un rapprochement avec la Chine contre les positions des États-Unis, en Ukraine et en Syrie, d'une part, et dans la mer de Chine, d'autre part.

Colombie

15 mai 2016. FARC. À la suite d'un accord conclu le 15 mai avec le gouvernement dans le cadre des négociations à Cuba, les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) s'engagent « à faire partir les mineurs de 15 ans dès qu'un accord sur le plan transitoire aura été trouvé ». Les mineurs non suspectés de crimes graves seront amnistiés.

Un cessez-le-feu définitif est signé à La Havane le 23 juin entre les FARC et le gouvernement, devant mettre fin à un conflit de cinquante ans. Les sept mille combattants des FARC se regrouperont dans vingt-trois zones de démobilisation et huit campements où leur sécurité sera garantie, et ils remettront leurs armes aux membres d'une mission des Nations unies.

Croatie

16 juin 2016. **Gouvernement.** À la suite de la démission pour conflit d'intérêts, le 15 juin, du vice-Premier ministre, Tomislav Karamarko, président du HDZ (Union démocratique de la Croatie), les députés adoptent par 125 voix contre 15 et 2 abstentions, le 16 juin, une motion de défiance à l'encontre du gouvernement de Tihomir Orešković, en place depuis cinq mois, très décrié pour son attitude droitière, son révisionnisme et sa volonté de contrôler les médias. Cinq jours plus tard, Tomislav Karamarko démissionne de la présidence de son parti. Le 20 juin, le Parlement vote sa dissolution, conduisant à de nouvelles élections avant la mi-septembre.

Égypte

7-11 avril et 20 juin 2016. **Territoire. Arabie saoudite**. Le roi Salman effectue une visite de cinq jours en Égypte, pays dont il apparaît comme le parrain.

L'annonce faite le 9 avril d'un accord rétrocédant les îles de Tiran et Sanafir, face à Charm el-Cheikh, historiquement saoudiennes mais sous la protection de l'Égypte depuis 1950, crée un débat très vif, d'autant plus que les militaires avaient accusé le président Mohamed Morsi d'avoir voulu vendre le Sinaï au Qatar et céder le triangle d'Hala'ib au Soudan. Ces îles commandent le détroit de Tiran et l'accès au port israélien d'Eilat ; elles avaient été occupées par Israël de 1967 à 1979. La Constitution pose que toute modification des frontières doit être approuvée par référendum avant un vote du Parlement.

Sur recours de Malek Adly, avocat arrêté en mai, et de ses confrères, la cour administrative annule la décision le 20 juin. Le gouvernement fait appel auprès de la Cour administrative suprême.

Espagne

3 et 15 avril 2016. **Paradis fiscaux**. María del Pilar de Borbón, 79 ans, présidente de la Croix-Rouge espagnole, membre du Comité international olympique, sœur de l'ancien roi Juan Carlos Ier, ainsi que le footballeur argentin Lionel Messi, jouant en Espagne, et le cinéaste

Pedro Almodóvar sont évoqués dans les *Panama Papers*.

7, 26 avril et 26 juin 2016. **Gouvernement. Dissolution. Élections législatives**. Les négociations entre le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE), Podemos et Ciudadanos pour former un gouvernement échouent le 7 avril. Le représentant de Podemos a annoncé que les militants du parti seront appelés à voter entre le 14 et le 16 avril sur l'attitude à adopter. Cela pourrait conduire à de nouvelles élections en juin.

Le 18 avril, 88,2 % des militants de Podemos votent contre un « gouvernement basé sur le pacte Rivera-Sanchez », visant l'accord entre le PSOE et Ciudadanos.

Le 26 avril, ayant constaté qu'aucun candidat ne peut former le gouvernement, le roi Felipe VI dissout les Cortes le 3 mai et fixe des élections au 26 juin.

C'est le Parti populaire (PP) de Mariano Rajoy qui arrive en tête avec 137 élus (+ 14) et 33,1 % des voix, devant le PSOE (qui avait craint d'être relégué à la troisième place), avec 85 sièges (– 5) et 22,7 % des voix. La coalition de gauche Unidos Podemos réunissant Podemos de Pablo Iglesias et Izquierda Unida d'Alberto Garzón est troisième, avec 21,26 % et 71 élus (Podemos se présentait avec des alliances différentes selon les circonscriptions), et Ciudadanos quatrième, avec 13,1 % et 32 sièges (– 8). La Gauche républicaine de Catalogne a 9 élus (=) avec 2,6 %, Convergence démocratique de Catalogne 8 élus (=) avec 2,0 % et le Parti nationaliste basque 5 élus (– 1) avec 1,2 %.

La participation a été l'une des plus faibles avec 69,83 %.

Le PP, s'il sort renforcé, ne dispose pas de la majorité absolue de 176 sièges, même avec l'appui de Ciudadanos. La situation est donc toujours bloquée, avec un quadripartisme succédant au bipartisme d'antan.

Élections législatives en Espagne

CONGRÈS DES DÉPUTÉS		
Inscrits	34 597 844	
Votants	24 161 083	(69,83 %)
Blancs	225 888	
Nuls	178 521	
Suffrages exprimés	23 756 674	

Partis	*voix*	%	*sièges*	
Parti populaire (PP)	7 906 185	33,14	137	(+ 14)
Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE)	5 424 709	22,66	85	(– 5)
Unidos Podemos	3 201 170	13,37	45	
Ciudadanos-Parti de la citoyenneté	3 123 769	13,05	32	(– 8)
En Comú Podem-Guanyem el Canvi (gauche radicale catalane)	848 526	3,55	12	(=)
Compromís-Podemos-EUPV A la valenciana	655 895	2,74	9	(=)
Gauche républicaine de Catalogne-Catalogne oui	629 294	2,63	9	(=)

Convergence démocratique de Catalogne	481 839	2,01	8	(=)
En Marea (Podemos galicien)	344 143	1,44	5	(– 1)
Euzko Alderdi Jeltzalea (Parti nationaliste basque, PNV)	286 215	1,20	5	(– 1)
Parti animaliste contre la maltraitance animale	284 848	1,19		
Euskal Herria Bildu, gauche patriotique basque	184 092	0,77	2	(=)
Coalition canarienne-Parti nationaliste canarien	78 080	0,33	1	(=)
Zéro coupe budgétaire-Groupe vert	51 742	0,22		
Union Progrès et Démocratie	50 282	0,21		
Vox, dissidents du PP	46 781	0,20		
Bloc nationaliste galicien	44 902	0,19		
Parti communiste des peuples d'Espagne	26 553	0,11		
34 autres partis	87 649	0,31		

SÉNAT

Partis	*sièges*	
Parti populaire (PP)	130	(+ 6)
Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE)	43	(– 4)
Gauche républicaine de Catalogne-Catalogne oui	10	(+ 4)
Unidos Podemos	8	
Euzko Alderdi Jeltzalea (Parti nationaliste basque, PNV)	5	(– 1)
En Comú Podem-Guanyem el Canvi	4	(=)
Compromís-Podemos-EUPV A la valenciana	3	(+ 2)
Convergence démocratique de Catalogne	2	(– 4)
En Marea (Podemos galicien)	1	(– 1)
Groupement socialiste de La Gomera	1	(=)
Coalition canarienne-Parti nationaliste canarien	1	(=)

ÉTATS-UNIS

Avril-juin 2016. **Élection présidentielle**. Les républicains sont très divisés par la candidature de Donald Trump. Les Latinos se mobilisent pour Hillary Clinton après les propos anti-immigrés du magnat républicain.

Le 19 avril a lieu la primaire dans l'État de New York. Auparavant, un mouvement anti-Trump a tenté de se structurer. Un réseau national « Stop Trump », monté par cinq activistes en mars, se met en place. Afin de contrer la percée de Donald Trump, Ted Cruz et John Kasich décident le 24 avril d'unir leurs efforts pour les élections dans l'Indiana, l'Oregon et le Nouveau-Mexique. Mais la stratégie anti-Trump échoue le 26 avril. Donald Trump l'emporte dans cinq États (Connecticut,

Delaware, Maryland, Pennsylvanie, Rhode Island).

Hillary Clinton l'emporte dans quatre de ces cinq États et franchit la barre symbolique des deux mille délégués alors qu'il lui en faut 2 383.

Le 30 avril, Barack Obama apporte avec humour son soutien à Hillary Clinton, déclarant lors du dîner de l'Association des correspondants de la Maison Blanche : « L'année prochaine quelqu'un d'autre sera exactement à ma place, et tout le monde se demande bien qui elle sera… »

Le 1er mai, Donald Trump accuse la Chine de « violer » les États-Unis.

Le 3 mai se tient la primaire en Indiana. Donald Trump remporte 53 % (57 délégués) des voix, contre 37 % à Ted Cruz, qui annonce qu'il suspend sa campagne, 8 % à John Kasich, 1 % à Ben Carson, 1 % à Jeb Bush et 0,5 % à Marco Rubio. Le lendemain, John Kasich renonce à son tour. Désormais, Donald Trump est en principe assuré de l'investiture. Chez les démocrates, Bernie Sanders obtient 53 % (44 délégués) des voix, contre 47,5 % (46 délégués) à Hillary Clinton – 2 délégués n'étant pas engagés.

Président de la Chambre des représentants, le républicain Paul Ryan déclare le 5 mai ne pas être encore prêt à soutenir Donald Trump. Le 6 mai, Jeb Bush déclare également qu'il ne voterait pas pour Trump.

La NRA (National Rifle Association, puissant lobby des armes) tient sa convention annuelle le 19 mai, à Louisville, dans le Kentucky, au cours de laquelle intervient Donald Trump. Il propose la suppression des *gunfree zones*, lieux où les armes sont interdites, comme les écoles, et il veut qu'un permis de port d'armes obtenu dans un État soit valable sur l'ensemble du territoire. La NRA appelle le 20 mai à voter Trump.

Le 23 mai, Donald Trump publie une vidéo montage consacrée aux aventures extraconjugales de Bill Clinton.

Le 24 mai, Hillary Clinton ayant refusé un dernier débat avec Bernie Sanders, celui-ci le propose à Donald Trump, qui accepte le 26 mai, proposition sans précédent car les débats entre partis sont limités aux candidats investis dans les semaines précédant l'élection. Trump franchit le seuil des 1 237 délégués nécessaires pour être investi.

Le 9 juin, Barack Obama accorde officiellement son soutien à Hillary Clinton, après avoir rencontré Bernie Sanders.

La tuerie dans une boîte gay d'Orlando, en Floride, le 12 juin, est l'occasion pour Donald Trump de relancer ses attaques contre l'islam et l'immigration. Le président Obama estime que la campagne de Trump cultive un esprit « dangereux ».

À la fin de ces primaires, Hillary Clinton a gagné 2 766 délégués, contre 1 893 pour Bernie Sanders.

Côté républicain, Donald Trump a 1 441 délégués, Ted Cruz 551, Marco Rubio 173, John Kasich 161, 146 étant sans engagement ou en faveur d'autres candidats.

Le 18 juin, Michael Sandford, britannique, 19 ans, tente de tuer Donald Trump à Las Vegas.

À la suite d'un certain nombre de controverses, Trump limoge le 20 juin son directeur de campagne, Corey Lewandowski, qui défendait le style non conventionnel du candidat, et Michael Caputo, conseiller en communication.

En raison des déclarations misogynes, anti-immigrés et hostiles aux minorités, Apple décide de ne pas sponsoriser la convention du Parti républicain.

Le 24 juin, Bernie Sanders annonce qu'il voterait pour Hillary Clinton en novembre mais qu'il entend poursuivre sa campagne pour influer sur le programme.

Représentant 12 % des électeurs, le vote latino sera déterminant.

Du 13 au 16 avril a lieu la convention du Parti de la Constitution à Salt Lake City, capitale de l'Utah. Darrell Castle, 67 ans, avocat de Memphis, dans le Tennessee, est désigné comme candidat avec 184 voix, contre 103,5 à Scott Copeland, originaire du Texas. Scott Bradley est désigné comme candidat à la vice-présidence par acclamations.

Du 27 au 29 mai se tient la convention du Parti libertaire à Orlando. Gary Johnson, 63 ans, ancien gouverneur républicain du Nouveau-Mexique, homme d'affaires, progressiste sur les questions sociales, hostile à la limitation de l'immigration, est désigné comme candidat à la présidence et William Weld, 70 ans, ancien gouverneur du Massachusetts, comme candidat à la vice-présidence.

Avril et 23 juin 2016. **Mexique. Immigrés. Cour suprême**. Les États-Unis expulsent, pour des délits mineurs, des Mexicains qui avaient intégré l'armée américaine.

L'absence d'un neuvième juge à la Cour suprême conduit à une situation de blocage. Ainsi, le 23 juin, la Cour bloque le projet du président Obama visant à régulariser plus de cinq millions de personnes en situation irrégulière. Les juges se sont partagés quatre contre quatre, ce qui conduit à confirmer deux décisions, l'une du tribunal fédéral de Brownsville, dans le Texas, en première instance et l'autre en appel par celui de La Nouvelle-Orléans. Barack Obama, devant l'opposition des républicains, avait décidé en novembre 2014 d'user de pouvoirs exécutifs pour faire passer une réforme sur la légalisation de clandestins. Vingt-six États dont le Texas avaient accusé le Président d'outrepasser ses pouvoirs. (Cour suprême, *United States et al. Petitioners v. Texas et al.*, 15-674, 23 juin 2016.)

3 avril 2016. **Paradis fiscaux**. L'administration se montre prudente, déclarant seulement qu'elle examine les révélations des *Panama Papers*.

Depuis 2011, le Panama est obligé de collaborer avec les États-Unis.

Selon l'ONG Oxfam, les cinquante plus grandes entreprises américaines auraient placé 1 400 milliards de dollars dans des paradis fiscaux.

Le procureur fédéral du district de New York ouvre une enquête criminelle liée aux *Panama Papers*.

8 avril 2016. **Climat**. Le 8 avril, le juge Thomas Coffin du district fédéral de l'Oregon déclare recevable la plainte de vingt et un jeunes âgés de 9 à 19 ans qui accusent le gouvernement de ne pas les protéger contre le réchauffement climatique. Cette plainte, déposée en août 2015, affirme que le droit constitutionnel des plaignants à « la vie, la liberté et la propriété » est violé par la lenteur de l'administration à limiter la concentration de dioxyde de carbone dans l'atmosphère. Est notamment invoquée la doctrine du *public trust*, selon laquelle le gouvernement est garant des ressources naturelles qui forment le bien commun de tous les Américains.

13 mai 2016. **Peine de mort**. La société pharmaceutique américaine Pfizer annonce sur son site internet qu'elle refuse que sept de ses produits soient utilisés dans les exécutions capitales, rejoignant ainsi la décision des autres industriels du médicament. Il devient de plus en plus difficile aux États non abolitionnistes de confectionner le cocktail létal car l'Union européenne interdit aux groupes pharmaceutiques d'exporter les produits pouvant être utilisés pour la torture, les traitements cruels ou les exécutions capitales.

20 avril, 17 mai, 12 et 22 juin 2016. **Cour suprême. Terrorisme. Daech. Iran**. Le 20 avril, la Cour suprême valide une procédure permettant aux familles des victimes de l'attentat contre le contingent américain au Liban en 1983 d'obtenir le gel des avoirs iraniens (Cour suprême, *Bank Markazi, Aka Central Bank of Iran v. Peterson et al.*, 14-770, 20 avril 2016).

Le 17 mai, le Sénat adopte le *Justice against Sponsors of Terrorism Act* présenté conjointement par le sénateur démocrate de New York Chuck Schumer et le sénateur républicain du Texas John Cornyn, permettant aux citoyens américains de poursuivre des États qui auraient assisté « directement ou indirectement » des organisations impliquées dans « des activités terroristes contre les États-Unis », ce qui remet en cause le principe de l'immunité des États. L'initiative fait référence au 11-Septembre. Elle gêne l'administration Obama.

Le 12 juin, à Orlando, en Floride, avec une arme de poing et un fusil d'assaut, Omar Mateen, 21 ans, prend en otages des clients d'une boîte fréquentée par des homosexuels et tue quarante-neuf personnes. Il est abattu. Donald Trump utilise l'événement pour attaquer les musulmans. Barack Obama réagit vivement, considérant que la campagne de Trump cultive un « esprit dangereux », et vient à Orlando le 16 juin rencontrer les familles des victimes. Il insiste sur le contrôle des armes : « Ceux qui défendent un accès facile aux fusils d'assaut devraient rencontrer ces familles », et appelle les sénateurs « à se montrer à la hauteur », le 21 juin. Le matin même, les sénateurs démocrates ont obtenu qu'une proposition de loi limitant l'accès aux armes pour les personnes suspectées de planifier un attentat terroriste soit examinée.

Afin de protester contre l'attitude de la majorité républicaine à propos de la législation sur le contrôle des armes, des démocrates occupent l'hémicycle de la Chambre des représentants du 22 juin midi au 23 juin midi en scandant : « Pas de loi, pas de congés », afin que la session parlementaire se poursuive jusqu'à ce que les républicains acceptent de procéder à un vote à ce sujet.

Juin 2016. CIA. **Torture**. De nouveaux documents déclassifiés de la CIA montrent comment des équipes médicales ont encouragé et encadré les techniques de torture utilisées sur les suspects des attentats du 11-Septembre.

Grande-Bretagne

3 avril 2016. **Paradis fiscaux**. Ian Cameron, père du Premier ministre, est impliqué dans l'affaire des *Panama Papers*. Le 8 avril, David Cameron tente de s'expliquer sur ITV. Il admet avoir détenu des parts dans le fonds fiduciaire de son père immatriculé aux Bahamas alors qu'il était leader de l'opposition, mais déclare les avoir vendues avant de prendre ses fonctions de Premier ministre en 2010. L'intervention ne convainc pas. Le 10 avril, il rend publiques ses déclarations d'impôts des six dernières années. Mais la presse s'interroge sur un don de 240 000 euros reçu de sa mère et sur lequel il n'a pas payé de droits de succession. Plusieurs autres responsables politiques publient également leurs feuilles d'imposition le 11 avril, dont le chancelier de l'Échiquier, George Osborne, le maire de Londres, Boris Johnson, et le leader travailliste, Jeremy Corbyn.

L'inaction du Royaume-Uni en la matière est scandaleuse. Les paradis fiscaux sont essentiellement sept des quatorze territoires d'outre-mer britanniques (îles

Caïmans, îles Turques-et-Caïques, Bermudes, Anguilla, îles Vierges britanniques et Montserrat) et les dépendances européennes de la Couronne (île de Man, Jersey, Guernesey, Gibraltar). Pourtant, le 12 mai, le Royaume-Uni accueille un sommet consacré à la lutte contre la corruption, ce qui peut sembler paradoxal. David Cameron annonce des mesures pour lutter contre l'argent sale dans l'immobilier au Royaume-Uni. Mais qu'en est-il dans les territoires extérieurs ?

5 mai 2016. **Élections municipales**. Il fallait renouveler 2 743 sièges de conseillers municipaux dans cent vingt-quatre assemblées locales, les maires de Londres, de Bristol, de Liverpool et de Salford, les parlements régionaux d'Écosse, du pays de Galles et d'Irlande du Nord, le 5 mai.

Sadiq Khan, 46 ans, avocat, député de Tooting, quartier populaire dans lequel il est né et où il vit toujours, fils d'un chauffeur de taxi et d'une couturière immigrés pakistanais, candidat travailliste, affronte le conservateur Zac Goldsmith, 41 ans, député de Richmond Park, multimillionnaire, fils de l'homme d'affaires milliardaire James Goldsmith, décédé en 1997, pour succéder au conservateur Boris Johnson, à la tête de la ville depuis huit ans et devenu l'une des figures de proue du Brexit. Sadiq Khan l'emporte largement face à onze candidats avec 57 % des voix et après une campagne nauséabonde à son égard de la part de Zac Goldsmith, qui n'en recueille que 43 %.

Le même jour ont lieu des élections en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord pour désigner les assemblées régionales.

Si les travaillistes limitent leur échec en Angleterre, ils subissent un grave revers en Écosse, où ils reculent à la troisième place derrière le grand vainqueur, le Parti national écossais et les conservateurs. Au pays de Galles, le Labour conserve la direction du gouvernement. En Irlande du Nord, le Parti unioniste démocrate est en tête.

11 juin 2016. **Reine**. Élisabeth II célèbre officiellement son quatre-vingt-dixième anniversaire, même si elle est née le 26 avril 1926. Montée sur le trône le 6 février 1952, elle règne depuis soixante-quatre ans, son règne étant actuellement le second par la durée derrière celui du roi de Thaïlande, qui règne depuis soixante-dix ans.

23 juin 2016. **Brexit**. La campagne est lancée officiellement le 15 avril.

La commission électorale désigne les organisations « Vote Leave » favorable au Brexit et composée principalement de conservateurs eurosceptiques, dont Boris Johnson, et « The In Campaign » (« Britain stronger in Europe », présidé par Stuart Rose, ancien patron de Marks & Spencer), favorable au maintien (*remain*) comme organisations leaders, écartant le « Go (Grassroots Out) Movement » de Nigel Farage, leader de l'UKIP.

Le 14 avril, Jeremy Corbyn, pourtant eurosceptique qui avait voté contre l'entrée du Royaume-Uni en 1975 et contre le traité de Lisbonne en 2008, se prononce pour le *remain* « malgré les défauts » de l'Union européenne.

Le 18 avril, le Trésor britannique met en garde contre le coût économique d'un Brexit. Dans un document de quelque deux cents pages, une étude réalisée par des fonctionnaires du ministère de l'Économie, il ressort que le Brexit coûterait 4 300 livres sterling (5 390 euros) à chaque famille britannique. Le 27 avril, le secrétaire général de l'Organisation de coopération et de développement économiques, Ángel Gurría, confirme cette analyse.

Le 22 avril, le président Obama vient soutenir les partisans du maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne.

Le projet de Marine Le Pen de venir faire campagne pour le Brexit rencontre l'hostilité des europhobes britanniques, et Gisela Stuart, coprésidente de Vote Leave, demande à la ministre de l'Intérieur, Theresa May, de « refuser l'entrée » du Royaume-Uni à Marine Le Pen en raison de ses « opinions extrémistes ».

Le 8 mai, le baron Evans of Weardale et John Sawers, anciens chefs des services de renseignement MI5 et MI6, déclarent que le Brexit serait un danger pour la sécurité du Royaume-Uni. Le 10 mai, cinq anciens secrétaires généraux de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord reprennent dans le *Telegraph* le même argument.

Le 13 mai, Christine Lagarde, directrice du Fonds monétaire international (FMI), considère que les conséquences d'un Brexit vont « d'assez négatives à très, très négatives ».

Le 15 mai, trois cent six patrons de PME prennent position pour le Brexit. De façon choquante voire scandaleuse, Boris Johnson compare l'Union européenne à Hitler. Le nouveau maire de Londres, Sadiq Khan, est pour le maintien dans l'Union.

L'Irlande est hostile au Brexit. Le G7 réuni les 20 et 21 mai à Akiu, près de Sendai, au Japon, met en garde contre le Brexit.

Le Parti travailliste est divisé et sa campagne bien faible, mettant en cause le leadership de Jeremy Corbyn. Le 4 juin, six anciens chefs du Labour (Neil Kinnock, Margaret Beckett, Tony Blair, Gordon Brown, Harriet Harman et Ed Miliband) appellent au maintien. Le 6 juin, dans une lettre au *Guardian*, les responsables de dix syndicats font de même.

Outre les citoyens britanniques, les Irlandais et les ressortissants de cinquante-trois pays du Commonwealth vivant au Royaume-Uni ou à Gibraltar, ainsi que les expatriés britanniques ayant été inscrits sur les listes électorales depuis moins de quinze ans, peuvent participer au référendum. Les ressortissants du Commonwealth s'estiment désavantagés par rapport aux travailleurs de l'Union européenne. Le dernier jour avant la clôture des inscriptions, le 7 juin, cinq cent mille électeurs se sont inscrits, mais une panne en a empêché d'autres, obligeant à prolonger la procédure jusqu'au 9 juin.

Le 16 juin, la députée travailliste de Batley et Spen, Jo Cox, 41 ans, mère de deux enfants, est assassinée à Birstall, près de Leeds. Très engagée dans les organisations caritatives, elle était fortement impliquée dans la campagne pour le maintien. Sa mort tragique n'empêchera pas le divorce avec l'Union.

Après trois jours de deuil, la campagne reprend le 19 juin. Le lendemain, la Chambre des communes rend hommage à Jo Cox.

On compte 46,5 millions d'inscrits, ce qui est plus que pour les législatives de 2015.

C'est le Brexit qui l'emporte par 51,9 % des voix contre 48,1 %. La participation a été de 72,2 %.

On observe une division géographique du Royaume-Uni : le Brexit triomphe en Angleterre (53,4 %), principalement dans les West Midlands, le Yorkshire et le Nord-Est, ainsi qu'au pays de Galles (52,5 %), mais Londres a voté le maintien. L'Écosse, avec 62,0 %, et l'Irlande du Nord, avec 55,8 %, ont voté pour le *remain*.

En Écosse, le Parti national écossais évoque un nouveau référendum sur l'indépendance et, en Irlande du Nord, le Sinn Féin un référendum sur l'union avec l'Éire.

Gibraltar participe au référendum et

se prononce à 95,9 % pour le maintien dans l'Union européenne. C'est la première fois que les Gibraltariens votent à un référendum intéressant l'ensemble du Royaume-Uni. Madrid propose une souveraineté partagée entre l'Espagne et le Royaume-Uni pour que le territoire ait accès au marché intérieur de l'Union.

Le vote montre aussi une fracture démographique, les jeunes ayant voté pour le maintien à 73 %, dont 81 % parmi les étudiants, et les plus de 65 ans pour la sortie à 60 %, ainsi qu'une fracture culturelle, les villes étudiantes et les plus diplômés votant pour le *remain*.

Les partis sont divisés. 37 % des travaillistes ont voté *leave* contrairement à la position du parti, atteignant 69 % à Doncaster, fief d'Ed Miliband, et 42 % seulement des conservateurs ont voté *remain*. Au sein du Parti travailliste, Jeremy Corbyn est contesté, certains l'accusant d'avoir volontairement saboté la campagne référendaire. À la suite du limogeage de Tony Benn, qui avait reproché à son leader de ne pas avoir fait assez campagne contre le Brexit, seize membres du cabinet fantôme, soit le tiers, démissionnent. Le 28 juin, Jeremy Corbyn subit une motion de défiance non contraignante lancée par les députés. 172 députés votent pour, 40 le soutiennent et 4 s'abstiennent.

Le rôle de la majorité de la presse, notamment des tabloïds, favorables au Brexit, a sans doute été déterminant.

Le 24 juin, David Cameron annonce sa démission à l'automne, et c'est son successeur qui devra enclencher la procédure de retrait prévue par l'article 50 du traité sur l'Union européenne. Cela peut être très long car les traités n'ont rien prévu véritablement. Le gouvernement britannique devra notifier son souhait de se retirer de l'Union. Les discussions seront sans doute longues. L'accord est censé être adopté à la majorité qualifiée par le Conseil européen, après approbation du Parlement européen. Si aucun accord n'est trouvé deux ans après la demande, le Royaume-Uni sortira automatiquement de l'Union, suivant seulement les règles de l'Organisation mondiale du commerce. Mais, sur décision unanime du Conseil européen, le délai pourrait être prolongé.

À la suite du référendum, les marchés financiers sont soumis à de graves tensions.

Le 24 juin, dans une déclaration commune, Donald Tusk, Martin Schulz, Mark Rutte et Jean-Claude Juncker réagissent : « Nous regrettons cette décision, mais nous la respectons […]. Nous resterons fermes et nous défendrons les valeurs fondamentales de l'UE qui consistent à promouvoir la paix et le bien-être de ses peuples. L'Union de 27 États membres perdurera […]. Nous attendons maintenant du gouvernement du Royaume-Uni qu'il donne effet aussi rapidement que possible à la décision du peuple britannique, aussi douloureux cela soit-il. Tout délai prolongera inutilement l'incertitude. Nous avons des règles pour traiter de cette situation d'une manière ordonnée. L'article 50 du traité sur l'Union européenne établit la procédure à suivre dans le cas où un État membre décide de quitter l'Union européenne […]. Jusqu'à la fin de ce processus de renégociations, le Royaume-Uni reste un membre de l'Union européenne, avec tous les droits et obligations qui en découlent. Selon les traités que le Royaume-Uni a ratifiés, le droit de l'Union européenne continue à s'appliquer pleinement au et dans le Royaume-Uni jusqu'à ce qu'il ne soit plus membre de celle-ci. » Ils précisent : « Comme prévu, le nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne, dont sont convenus les dirigeants de l'UE lors de la réunion du Conseil européen des 18 et 19 février 2016, ne prendra pas effet et cesse d'exister. Il n'y aura pas de renégociation. »

Référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne

Inscrits	46 500 001	
Votants	33 577 342	(72,2 %)
Nuls	25 359	
Suffrages exprimés	33 551 983	
Leave	**17 410 742**	**(51,90 %)**
Angleterre	15 188 406	(53,40 %)
Écosse	1 018 322	(38,0 %)
Pays de Galles	854 572	(52,50 %)
Irlande du Nord	349 442	(44,20 %)
Gibraltar	823	(4,09 %)
Remain	**16 141 241**	**(48,10 %)**
Angleterre	13 247 674	(46,60 %)
Écosse	1 661 191	(62,00 %)
Pays de Galles	772 347	(47,50 %)
Irlande du Nord	440 707	(55,80 %)
Gibraltar	19 322	(95,91 %)

Le 25 juin, dans une déclaration commune, les ministres des Affaires étrangères des six États fondateurs de l'Union européenne regrettent la décision britannique et réaffirment leur attachement à l'Union, demandant au Royaume-Uni de lancer « le plus vite possible » la procédure de sortie.

Dès le 25 juin, le commissaire britannique Jonathan Hill, en charge des services financiers, démissionne.

Certains craignent un effet domino. Aux Pays-Bas, le populiste Geert Wilders veut un « Nexit ».

Mais une pétition lancée le 25 juin sur le site internet de la Chambre des communes et demandant un second référendum a déjà recueilli trois millions de signatures le lendemain.

Le 27 juin, Angela Merkel s'entretient à Berlin avec François Hollande et Matteo Renzi. L'Allemagne, la France et l'Italie veulent présenter une initiative d'ici septembre. Le lendemain, la chancelière Merkel appelle à la cohésion des vingt-sept pays dans une déclaration devant le Bundestag. Elle refuse tout « statut à la carte » : « Qui veut quitter l'Union européenne ne peut pas s'attendre à voir ses devoirs disparaître et ses privilèges maintenus. »

Le 28 juin, le président Juncker intervient devant le Parlement européen. Il affirme que « l'expression du suffrage universel britannique demande respect » : « Expression il y a eu, conséquence il doit y avoir. Et donc je demande une clarification non pas immédiate, parce que le système britannique est plus compliqué que nous le pensions, mais dès que possible. » Il se montre très ferme sur les suites : « J'ai interdit – ordre présidentiel, ce qui n'est pas mon genre – aux commissaires de discuter avec des représentants du gouvernement britannique. J'ai dit à tous les directeurs généraux qu'il ne saurait y avoir de discussions préalables avec des représentants britanniques. *No notification, no negotiation.* »

Le Parlement européen demande au Royaume-Uni d'activer « immédiatement » la clause de retrait de l'Union européenne prévue à l'article 50 « pour éviter à chacun une incertitude qui serait préjudiciable et protéger l'intégrité de l'Union ».

Le 28 juin dans l'après-midi et le 29 se tient un Conseil européen à Bruxelles. Les États se réunissent à vingt-sept. Ils choisissent la ligne dure à l'égard de Londres. Mais, de façon décevante, ils n'abordent pas de réformes fondamentales.

Le 30 juin, Michael Gove, lord-chancelier secrétaire d'État à la Justice, annonce sa candidature à la succession de David Cameron, mais le coup de théâtre est l'annonce de Boris Johnson, qui à la surprise générale renonce à briguer la succession.

Theresa May, 59 ans, secrétaire d'État à l'Intérieur, politiquement proche des idées de Margaret Thatcher, députée de Maidenhead depuis 1997, plutôt eurosceptique mais qui a soutenu le camp du *remain*, est favorite chez les conservateurs pour remplacer David Cameron.

Grèce

1er, 10, 16, 19 avril et 17 mai 2016. **Migrants**. Le 1er avril, le Parlement grec adopte une loi permettant le renvoi vers la Turquie des migrants arrivés en Grèce, dans le cadre de l'accord entre la Turquie et l'Union européenne. Deux cent deux premiers migrants sont renvoyés en Turquie le 4 avril et deux cents autres deux jours plus tard.

Des échauffourées ont lieu à Idomeni à la frontière macédonienne, le 10 avril. La Grèce interrompt pour au moins deux semaines les retours vers la Turquie jusqu'à ce que le dispositif de l'accord Union européenne-Turquie soit opérationnel.

Le 16 avril, le pape François – petit-fils d'immigrés italiens en Argentine – vient à Lesbos pour une visite de cinq heures. Il fait un geste symbolique en repartant avec trois familles musulmanes de réfugiés, soit douze personnes dont six mineurs, à destination du Vatican, où elles seront hébergées. Dans une déclaration commune, le pape François, l'archevêque orthodoxe d'Athènes Hieronymos II et le patriarche œcuménique Bartholomeos Ier qualifient de « crise d'humanité » la situation des réfugiés migrants et demandeurs d'asile en Europe. Le Pape s'était déjà rendu à Lampedusa. Les trois familles demandent l'asile politique à l'Italie.

Le 19 avril, la Commission européenne annonce des fonds supplémentaires à hauteur de 83 millions d'euros en faveur des réfugiés en Grèce.

En avril, moins de deux mille sept cents migrants sont arrivés en Grèce, soit une chute de 90 % par rapport à mars.

Le 17 mai, l'accord Union européenne-Turquie est remis en cause par la Grèce. Une commission chargée d'examiner en deuxième instance la demande d'asile d'un Syrien sur l'île de Lesbos estime que la Turquie n'est pas un pays tiers sûr.

3 avril, 8, 9, 22, 24 mai, 16 et 22 juin 2016. **Situation économique et financière. Union européenne**. Le 3 avril, la directrice du FMI, Christine Lagarde, dans une lettre au Premier ministre Tsípras, estime que les discussions sont loin d'avoir abouti avec la Grèce pour une proposition acceptable. Le FMI craint un nouveau défaut du pays. Pourtant, certains pensent qu'un allégement de la dette grecque est nécessaire, s'appuyant notamment sur la crise des réfugiés qui pèse sur la Grèce.

Le 8 mai, le Parlement adopte les réformes relatives aux retraites, l'âge légal de départ étant porté de 65 à 67 ans, et à l'impôt sur le revenu, à la veille de la réunion

des dix-neuf ministres des Finances de la zone euro. Le 9 mai, ces derniers proposent un allégement de la dette grecque.

Le 22 mai, le Parlement adopte de nouvelles mesures demandées par l'Union européenne et le FMI, notamment un mécanisme de correction automatique en cas de dérapage budgétaire.

Le 24 mai se réunissent à nouveau les ministres des Finances de la zone euro. Dans la nuit, un accord intervient avec l'Eurogroupe et le FMI permettant à Athènes de percevoir 10,3 millions d'euros de prêts.

Le 16 juin, les ministres des Finances de la zone euro autorisent un nouveau déboursement de 7,5 milliards d'euros, en raison des réformes en matière de privatisations et de retraites, écartant le risque de défaut de paiement en juillet. La nouvelle tranche de prêts est versée le 21 juin. Symboliquement, Jean-Claude Juncker vient à Athènes.

Le 22 juin, la Banque centrale européenne décide de rouvrir dans les prochains jours son guichet principal aux banques grecques, prenant acte des réformes.

Hongrie

3, 10 mai et 23 juin 2016. **Union européenne. Migrants. Brexit**. Le 3 mai, la Cour suprême autorise formellement le gouvernement à organiser un référendum relatif au plan de répartition des réfugiés européens de l'Union européenne.

Les barbelés de la clôture pour faire face à l'afflux de migrants sont réalisés en grande partie par des détenus forcés de travailler.

Le 10 mai, le Parlement autorise un référendum sur les quotas obligatoires de migrants décidés par l'Union européenne. Il aura lieu en octobre.

Avec le Brexit, la Hongrie craint de perdre un allié. Cela explique l'attitude de Viktor Orbán, pourtant hostile à l'Union européenne, qui publie des encarts publicitaires dans la presse britannique appelant à voter *remain*.

Mai et 23 juin 2016. **Démocratie illibérale. Cour européenne des droits de l'homme**. Viktor Orbán promeut la démocratie illibérale ou non libérale en Europe centrale.

Le 23 juin, la Hongrie est condamnée par la CEDH, par 15 voix contre 2, en raison du limogeage en 2012 du président de la Cour suprême de Hongrie, András Baka, qui avait publiquement critiqué Viktor Orbán. La CEDH a estimé que cela avait pu avoir un « effet dissuasif » sur d'autres voix critiques. Il recevra 70 000 euros de dommages et intérêts. (CEDH, Grande Chambre, *Baka c. Hongrie*, 20261/12, 23 juin 2016.)

Islande

5 avril 2016. **Premier ministre. Paradis fiscaux**. Le Premier ministre, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, 41 ans, Parti du progrès (Fram), au pouvoir depuis le 23 mai 2013, et deux membres du gouvernement, Bjarni Bendiktsson, 46 ans, Parti de l'indépendance, ministre des Finances et de l'Économie, et Ólöf Nordal, 49 ans, issu du même parti, ministre de l'Intérieur, sont impliqués dans le scandale des *Panama Papers*. Alors que le Premier ministre avait fait part de son intention de dissoudre s'il n'avait pas le soutien de son allié, le Parti de l'indépendance, le président de la République, Ólafur Ragnar Grímsson, a fait savoir qu'il s'y opposerait. Malgré une pétition de trente mille signatures (un dixième de la population) et une manifestation monstre réunissant vingt-deux mille personnes (7 % de la population) pour demander sa démission, il tentait de s'accrocher au pouvoir. Des

milliers de manifestants avaient jeté du skyr, le fromage local, contre la façade du Parlement… Les Islandais manifestent leur hostilité à la classe politique, ce qui facilite l'émergence du Parti pirate mené par Birgitta Jónsdóttir, députée, poète et ancienne collaboratrice de Julian Assange, fondateur de WikiLeaks.

Le Premier ministre se résout à démissionner le 5 avril, sans exprimer de regrets ni donner d'explications. Il est remplacé par le ministre de l'Agriculture et de la Pêche, Sigurður Ingi Jóhannsson, 54 ans, Parti du progrès.

Le Parti pirate, qui n'a pas vraiment de leader même si Birgitta Jónsdóttir est à sa tête, progresse fortement dans les sondages.

25 juin 2016. **Élection présidentielle**. Personnalité très consensuelle, Ólafur Ragnar Grímsson, 72 ans, professeur de science politique, Alliance populaire, en fonction depuis le 1er août 2016, décide de ne pas briguer un sixième mandat. C'est un autre universitaire sans étiquette, Guðni Thorlacius Jóhannesson, 48 ans, professeur d'histoire contemporaine à l'université de Reykjavik, marié à une Canadienne, ancien catholique, qui est élu avec 39,1 % des voix au tour unique de scrutin, devant Halla Tómasdóttir, femme d'affaires, sans étiquette, qui recueille 27,9 %. Le nouvel élu entrera en fonction le 1er août. Le caractère indépendant des deux candidats arrivés en tête a certainement joué dans un pays qui vient de connaître le scandale des *Panama Papers*.

Italie

Avril-juin 2016. **Migrants**. Le nombre de migrants augmente et la plupart sont d'origine africaine. Selon une déclaration de Frontex le 15 juin, les arrivées de migrants en Italie ont plus que doublé en mai, atteignant le nombre de dix-neuf mille.

12 avril 2016. **Révision constitutionnelle. Sénat**. Le 12 avril, la Chambre des députés approuve la révision constitutionnelle par 361 voix contre 7. C'est la fin du bicamérisme égalitaire italien. Un référendum à l'automne finalisera la révision.

11 mai 2016. **Mariage pour tous**. Le 11 mai, Matteo Renzi impose un vote de confiance afin de faire passer la loi sur l'union civile pour les homosexuels. Le projet est adopté par 372 voix contre 51 et 99 abstentions. Cela permet au gouvernement de ne pas revenir devant le Sénat, plus proche de l'Église. L'Italie devient ainsi le vingt-deuxième État de l'Union européenne à créer un statut pour les couples homosexuels. Celui-ci n'existe pas en Pologne, en Lettonie, en Lituanie, en Slovaquie, en Roumanie et en Bulgarie.

5 et 19 juin 2016. **Élections municipales**. Les élections ont lieu dans 1 342 communes sur 7 999, dont Rome, Milan, Naples et Turin. Treize millions d'électeurs sont concernés.

Candidate à la mairie de Rome, Virginia Raggi, avocate, « catholique non pratiquante mais proche de l'éthique de l'Église » du Mouvement 5 étoiles, est en tête dans les sondages, favorisée par le scandale « Mafia capitale » touchant autant la droite que la gauche. Au premier tour, elle obtient 35,3 % des voix, contre 24,9 % à Roberto Giachetti, Parti démocrate, 20,7 % à Giorgia Meloni, extrême droite, soutenue par Fratelli d'Italia et la Ligue du Nord, et 10,7 % à Alfio Marchini, droite.

À Naples, Luigi de Magistris, indépendant

de gauche, maire sortant, est en tête avec 42,1 %, devant Giovanni Lettieri, centre droit. La candidate du Parti démocrate, Valeria Valente, est éliminée.

La situation est difficile à Turin pour le maire sortant, Piero Fassino (41,8 %), face à Chiara Appendino, directrice d'une entreprise de cartonnage, Mouvement 5 étoiles (31 %), qui a créé la surprise. À Bologne, Virginio Merola connaît également un ballottage dangereux.

À Milan, Giuseppe Sala, indépendant, avec 41,6 %, ne devance que de peu Stefano Parisi, indépendant, avec 40,9 %.

La participation a été de 62,1 %, soit 5 points de moins qu'il y a cinq ans.

Au second tour, c'est un triomphe pour Virginia Raggi à Rome, où elle obtient 67,1 %, contre 32,9 % à Roberto Giachetti. C'est également la défaite pour le Parti démocrate à Turin, où Chiara Appendino l'emporte sur le maire sortant.

À Milan, c'est de justesse, avec 51,7 %, que Giuseppe Sala, soutenu par le centre gauche, l'emporte sur Stefano Parisi, soutenu par le centre droit.

À Naples, Luigi de Magistris est réélu facilement avec 66,85 %.

Ces élections sont un sérieux échec pour Matteo Renzi.

Panama

3 avril 2016. **Paradis fiscaux**. Une vaste enquête est publiée conjointement le 3 avril par cent sept médias internationaux, dont *Le Monde*, et a été réalisée avec trois cent soixante-dix-huit journalistes de soixante-dix-sept pays après un an d'enquête. Les données ont été collectées par le Consortium international des journalistes d'investigation. La liste des personnes ayant utilisé la banque panaméenne est impressionnante et comprend douze chefs d'État ou de gouvernement, dont cinq en exercice parmi lesquels le président ukrainien, Petro Porochenko, le roi Mohammed VI, le Premier ministre islandais, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, ainsi que des proches des présidents russe et chinois. On y trouve également le président de la Chambre des députés du Brésil, Eduardo Cunha, des sociétés liées au scandale Petrobras, les fils de l'ancien président égyptien Hosni Moubarak, des sportifs comme Lionel Messi et Michel Platini, des sociétés et personnes visées par des sanctions du Trésor américain pour leur lien avec des organisations terroristes, des dictateurs comme Bachar al-Assad, des trafiquants d'armes ou de drogue. Cinq cents banques sont mises en cause, dont vingt-huit banques allemandes, comme la Deutsche Bank, et UBS, HSBC, le Crédit Suisse ou la Société Générale.

Le gouvernement panaméen promet de « coopérer vigoureusement » avec la justice en cas d'ouverture d'une procédure judiciaire.

Le cabinet Mossack Fonseca, à l'origine du scandale des *Panama Papers*, utilisait une fondation au nom de la Croix-Rouge et à l'insu de celle-ci pour permettre à ses clients de dissimuler leur fortune. Le WWF (Fonds mondial pour la nature) aurait été victime des mêmes procédés. Une perquisition a lieu les 12 et 22 avril dans les bureaux de Mossack Fonseca à Panama.

Le 14 avril, le président Poutine reconnaît que les informations révélées mettant en cause certains de ses proches sont vraies mais ne révèlent rien d'illégal.

Le même jour, le Parlement européen valide la création d'une commission d'enquête sur les *Panama Papers*. La banque franco-belge Dexia, sauvée de la crise financière de 2007-2008, est impliquée lourdement.

Panama est menacé de figurer sur la liste noire des paradis fiscaux non coopératifs

de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Depuis le 9 mai, les données réunies par le Consortium international des journalistes d'investigation sont en accès libre sur le site OffshoreLeaks.icij.org.

Suisse

5 juin 2016. **Votations**. Le 5 juin, le peuple suisse s'est prononcé par votation sur cinq sujets. Parmi ceux-ci, la question du revenu de base inconditionnel, proposée par un groupe non affilié à un parti politique, a surtout retenu l'attention. Seuls Les Verts soutenaient l'initiative. Il était proposé de verser mensuellement à tous les Suisses et étrangers vivant dans le pays depuis au moins cinq ans une somme de 2 500 francs suisses par adulte et de 650 par enfant mineur. La proposition est rejetée très largement par tous les cantons et par 76,9 % des suffrages.

Syrie

Avril-juin 2016. **Guerre civile**. Le régime de Damas utilise toujours les armes chimiques. Daech attaque, de son côté, au gaz moutarde près de Deir ez-Zor.

Le 7 avril, l'organisation État islamique perd son principal point de passage avec la Turquie au nord-est d'Al-Raï. Depuis le 10 avril, des combats violents ont lieu entre forces du régime de Damas et une coalition de rebelles pour le contrôle d'Alep, capitale économique du pays.

Le round suivant de négociations intersyriennes, qui devait démarrer le 11 avril à Genève, commence en fait le 13. Le 18 avril, l'opposition suspend sa participation « formelle » dans l'attente d'une réponse du régime sur les questions de la transition politique et de l'aide humanitaire.

Aux élections législatives considérées comme illégitimes par l'opposition et les puissances occidentales, qui ont lieu le 13 avril sur le territoire contrôlé par le régime de Bachar al-Assad, soit un tiers de la Syrie où vit 60 % de la population, la coalition Unité nationale menée par le parti Baas obtient 200 des 250 sièges. La France dénonce le « simulacre d'élections ».

Une note des Nations unies du 14 avril estime que cinq mille Européens ont rejoint les djihadistes en Irak et en Syrie.

Le 19 avril, des frappes aériennes du régime de Damas contre des marchés de la province d'Idlib, bastion d'Al-Qaïda, font au moins quatre morts parmi les civils. D'autres frappes à Bala près de la capitale tuent au moins sept civils. Les combats font rage à Lattaquié.

Des bombardements contre des fiefs rebelles à Alep et à Douma ainsi que des affrontements à Homs et à Lattaquié font des dizaines de morts les 23 et 24 avril.

Le 2 mai, John Kerry vient à Genève pour tenter de sauver la trêve. Elle est prorogée de soixante-douze heures.

Washington et Moscou négocient une trêve de deux jours à Alep, qui débute le 5 mai. Elle est prolongée jusqu'au 11 mai à minuit.

Le 9 mai a lieu une réunion des ministres des Affaires étrangères d'une dizaine de pays avec pour objectif de préparer le retour à Genève des représentants de dix-sept États.

Le 16 mai, Jawad Abu Hatab est élu Premier ministre du gouvernement intérimaire rebelle.

Le 17 mai se tient à Vienne la réunion du Groupe international de soutien à la Syrie, à laquelle participent tous les acteurs de la région impliqués, dont l'Iran, l'Arabie saoudite, la Turquie, mais aussi la Russie et les États-Unis, ainsi que les Nations unies et la Ligue des États arabes, et où il est appelé à la reprise des négociations

de paix à Genève et au libre accès humanitaire à la population civile.

Tchad

30 mai 2016. **Ancien président. Crimes contre l'humanité**. L'ancien président Hissène Habré, 73 ans, est condamné à la prison à perpétuité par les chambres africaines extraordinaires, présidées par le Burkinabé Gberdao Gustave Kam, tribunal spécial créé par l'Union africaine. Il a été reconnu coupable de crimes contre l'humanité, crimes de guerre, viols, esclavage forcé, homicides volontaires, pratique massive et systématique d'exécutions sommaires, enlèvements de personnes suivis de leur disparition, torture, traitements inhumains et détentions illégales pour la période allant du 7 juin 1982 au 1er décembre 1990. En 1992, une commission d'enquête avait évalué à quarante mille le nombre de personnes mortes ou exécutées. Réfugié au Sénégal, il avait été arrêté le 30 juin 2013.

Turquie

22 mai 2016. **Parti de la justice et du développement. Révision constitutionnelle**. Le président Erdoğan annonce une réforme constitutionnelle élargissant les pouvoirs présidentiels et soumise à référendum. Le projet permettra de lever plus facilement l'immunité des parlementaires. Cela vise les députés kurdes dont cinquante des cinquante-neuf élus sont sous le coup de plus de quatre cents procédures légales, essentiellement pour « soutien » ou « propagande terroriste » à l'égard du Parti des travailleurs du Kurdistan. Pour lever leur immunité, il faut obtenir auparavant au Parlement les 330 voix nécessaires, alors que le Parti de la justice et du développement détient 317 sièges. Pourtant, 348 députés votent pour le projet de réforme, le vote final intervenant le 22 mai : le texte recueille 376 voix lors d'un vote à bulletin secret.

Au total, cent trente-huit députés sont exposés à des poursuites judiciaires.

Union européenne

Avril-juin 2016. **Migrants**. La Commission présente le 6 avril des propositions pour améliorer la gestion de la crise migratoire. Le 12 avril, les députés adoptent une résolution en faveur d'un système d'asile centralisé.

Selon Eurostat, les vingt-huit États de l'Union européenne ont accordé en 2015 la protection à plus de trois cent trente mille personnes.

Le 23 avril, Donald Tusk, Angela Merkel et Frans Timmermans, premier vice-président de la Commission, viennent en Turquie.

Le 4 mai, la Commission propose une exemption de visa pour la Turquie, mais le refus du président Erdoğan de modifier la loi turque antiterroriste met en danger l'accord de Bruxelles. La Commission propose aussi des mesures pour la lutte contre la crise migratoire, notamment un régime d'asile européen commun durable et équitable. Elle avance l'idée d'une « contribution de solidarité » de 250 000 euros par personne pour tout État refusant la répartition automatique des demandeurs d'asile.

Le 9 mai, le service juridique du Parlement considère que l'accord Union européenne-Turquie n'est pas juridiquement contraignant.

L'accord sur les visas avec la Turquie est repoussé à l'automne. Un rapport de la Commission publié le 15 juin juge que la Turquie ne remplit pas les critères nécessaires à l'obtention d'une exemption de visa pour ses ressortissants dans l'espace

Schengen. Cette exemption avait été prévue le 18 mars.

Le 16 mai, le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits des migrants demande la fin du placement en détention, sur la base de l'accord Union européenne-Turquie, des migrants arrivés en Grèce.

Le 17 mai, l'accord est remis en cause par la Grèce. Une commission chargée d'examiner en deuxième instance la demande d'asile d'un Syrien sur l'île de Lesbos estime que la Turquie n'est pas un pays tiers sûr.

Le 26 mai, la Commission accorde 20 millions d'euros pour améliorer l'efficacité des gardes-côtes turcs et 27 millions d'euros pour faciliter l'accès des réfugiés à l'éducation.

Du 23 au 29 mai, treize mille huit cents migrants sont sauvés en Méditerranée centrale.

Le 7 juin, la Commission expose un nouveau plan s'appuyant sur des partenariats avec les États tiers pour freiner l'afflux migratoire et propose une modification de la carte bleue européenne en vue de favoriser l'immigration économique à haute qualification. Le 13 juin, elle envisage de faire sous-traiter la « gestion » des migrants par des dictatures comme le Soudan, l'Érythrée et l'Éthiopie.

Le 7 juin, la Cour de justice de l'Union européenne, dans un arrêt important, juge qu'un étranger entré irrégulièrement dans l'Union ne peut être emprisonné au seul motif qu'il est sans-papiers s'il n'avait pas d'abord été soumis à une procédure de retour. (CJUE, *Sélina Affum c. Préfet du Pas-de-Calais, procureur général de la cour d'appel de Douai*, C-47/15, 7 juin 2016.)

Le 22 juin, le Conseil européen confirme son accord avec le Parlement sur la création d'un corps européen de gardes-frontières et gardes-côtes.

VATICAN

6 mai 2016. **Union européenne. Brexit**. Le pape François reçoit le prix Charlemagne et exprime sa vision de l'Union européenne. Il souhaite un changement de modèle économique, jugeant l'actuel injuste à l'égard du plus grand nombre. Il déclare rêver d'« une Europe où être migrant ne soit pas un délit ». Il appelle à un humanisme fondé sur une « identité multiculturelle », ouverte aux migrants, à une économie sociale de marché. Il évoque « la mère Europe ».

À la suite du vote britannique, le Pape appelle à « penser à une autre forme d'union ».

Pierre Avril
Jean Gicquel

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1er mai – 30 juin 2016)

Repères

1er mai. Défilé unitaire des syndicats CGT, FO et SUD Rail, parallèlement à la protestation contre le projet de loi Travail.
Deux hommages à Jeanne d'Arc : M. Jean-Marie Le Pen se rend place des Pyramides à Paris, tandis que Mme Marine Le Pen préfère la place Saint-Augustin. Un « déjeuner patriotique » du FN se tient porte de la Villette, en lieu et place du traditionnel défilé.

3 mai. Nouvelle journée de contestation nationale contre le projet de loi El Khomri.

10 mai. Le comédien Dieudonné est condamné par le tribunal correctionnel de Paris pour propos antisémites dans son spectacle « La Bête immonde ».

12 mai. Nouvelle manifestation de contestation nationale contre le projet de loi susvisé.

15 mai. « Nous ne nous tairons plus ! » proclament dix-sept anciennes ministres, contre le harcèlement sexuel, au lendemain de l'affaire Baupin, dans une tribune du *Journal du dimanche*.

17 mai. Nouvelle manifestation sociale. Dans un entretien au journal *La Croix*, le pape François observe que, « si un État doit être laïc, la France exagère un peu en matière de laïcité à… la française ».

18 mai. Manifestation à Paris des policiers contre « la haine anti-flic », place de la République. Un véhicule de police est brûlé quai de Valmy ; ses occupants s'en extraient *in extremis*.

19 et 26 mai. Nouvelles journées de manifestation nationale contre la réforme du droit du travail.

29 mai. M. Robert Ménard, maire de Béziers, lance sa formation politique, « Oz ta droite ! ». Mme Marion Maréchal-Le Pen quitte la réunion à laquelle elle avait été conviée.

31 mai. Dans un entretien au journal *Le Monde*, M. Gattaz, président du Medef, stigmatise « les minorités qui se comportent un peu comme des voyous et des terroristes ». La CGT porte plainte pour diffamation.

L'intéressé retire le terme « terroriste » en l'estimant « totalement inapproprié », le lendemain, sur RTL.

2 juin. Ouverture à Aubervilliers (Seine-Saint-Denis) du XXXVII^e^ congrès du Parti communiste français, à l'issue duquel M. Pierre Laurent est réélu secrétaire national.

Selon l'enquête du Cevipof publiée par *Le Monde*, Mme Le Pen est créditée de 28 % des intentions de vote, ce qui la placerait en tête du premier tour de l'élection présidentielle face à MM. Sarkozy et Hollande. Seul M. Juppé la devancerait. Le chef de l'État est crédité de 14 % des suffrages ; suivent MM. Bayrou (13 %), Mélenchon (12 %) et Mme Duflot (3 %).

5 juin. Place Stalingrad à Paris, M. Mélenchon (Parti de gauche), « candidat de l'insoumission », lance sa campagne en vue du prochain scrutin présidentiel.

8 juin. Le Premier ministre, accompagné de huit de ses ministres, tient meeting à Paris, aux salons de l'Aveyron. Il accuse la droite de vouloir détruire le « modèle social » et d'être « le problème de la France ».

11 juin. M. David Cormand est élu secrétaire national d'Europe Écologie-Les Verts (EELV), lors du congrès de Pantin (Seine-Saint-Denis).

13 juin. À l'invitation de la famille du général de Gaulle, M. Hollande se rend à Colombey-les-Deux-Églises (Haute-Marne), sur la tombe de l'ancien chef de l'État. Il visite « La Boisserie », sa propriété.

M. Guaino, député (LR), ancien collaborateur du président Sarkozy, entre à son tour dans la compétition des primaires.

14 juin. Nouvelle journée de protestation, émaillée d'incidents à Paris.

17 juin. M. Cambadélis, premier secrétaire du Parti socialiste, relance l'idée d'une primaire de la « Belle Alliance populaire » en vue du scrutin présidentiel, courant janvier, regroupant le PS, le Parti radical de gauche et l'Union des démocrates et des écologistes. Réuni le lendemain, le Conseil national du PS approuve ce projet de la gauche de gouvernement.

19 juin. Un nouveau sondage du *Journal du dimanche* confirme l'impopularité record du couple exécutif : 14 % de personnes satisfaites, s'agissant du Président, et 21 %, du Premier ministre.

M. Valls soutient l'organisation d'une primaire à gauche. Que le chef de l'État s'y présente, il n'y a rien de « dévalorisant à retourner devant les Français […]. C'est cela, la démocratie ! » (entretien à l'hebdomadaire cité).

20 juin. M. Hollande inaugure, quai Branly, l'exposition « Jacques Chirac ou le dialogue des cultures ». Au reste, un changement de dénomination de l'établissement public s'en est suivi : « Musée du quai Branly-Jacques Chirac » (décret de ce jour).

22 juin. M. Cambadélis constate que la primaire à gauche est « taillée sur mesure » pour le Président, selon *Le Canard enchaîné*.

23 et 28 juin. Nouvelles journées de protestation contre le projet de loi sur le travail.

29 juin. M. Valls reçoit les syndicats et, le lendemain, les représentants du patronat, à propos dudit projet de loi.

30 juin. La Cour de cassation confirme l'annulation de l'arbitrage qui avait accordé à M. Tapie 404 millions d'euros, en 2008, pour solder son litige avec Le Crédit Lyonnais.

Amendements

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « Jurisprudence constitutionnelle et droit d'amendement », *AJDA*, 2016, p. 240.

– *Irrecevabilité (art. 41 C)*. Le bilan du contrôle de la recevabilité au regard du domaine de la loi inauguré par le Sénat au début de la session (cette *Chronique*, n° 157, p. 166) a connu une montée en puissance : les commissions ont soulevé l'irrecevabilité de quatre-vingts amendements et soixante-seize ont été déclarés irrecevables depuis le mois d'octobre (*BQ*, 29-6).

V. *Loi. Sénat*.

Assemblée nationale

– *Bureau*. Mis en cause sur France Inter et Mediapart.fr, le 9 mai, pour harcèlement sexuel, M. Baupin (Paris, 10e) (écologiste) a démissionné incontinent de ses fonctions de vice-prédient, à la demande du président Bartolone (*Le Monde*, 11-5). M. de Rugy (Loire-Atlantique, 1re) (s) l'a remplacé, le 18 suivant (*JO*, 19-5).

– *Composition*. Mme Brenier (Alpes-Maritimes, 5e) (LR) et M. Elkouby (Bas-Rhin, 1er) (s) ont été élus, le 29 mai, au scrutin de ballottage (*JO*, 31-5), en remplacement de MM. Estrosi et Jung, démissionnaires (cette *Chronique*, n° 158, p. 175). Dernière députée de la XIVe législature, Mme Pernod-Beaudon (LR) l'a été, au second tour, le 12 juin (Ain, 3e) (*JO*, 14-6). La tradition parlementaire veut que le nouvel élu pose, au nom de son groupe, la première question d'actualité au gouvernement, lors de la première séance du mardi, applaudi par les siens.

V. *Commissions d'enquête. Contentieux électoral. Élections législatives. Groupes. Parlement. Parlementaires en mission. Président de la République. Session extraordinaire*.

Autorité judiciaire

– *Bibliographie*. B. Louvel, « Il faut modifier la nomination des juges », entretien au *Monde*, 24-5 ; J.-J. Urvoas, « La place de l'autotité judiciaire dans les institutions », *Journal des sociétés*, 8-6.

– *Principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions (art. 16 de la Déclaration de 1789)*. Fidèle à sa jurisprudence (cette *Chronique*, n° 158, p. 176), le Conseil constitutionnel a rappelé que ces principes sont « indissociables de l'exercice des fonctions juridictionnelles » (544 QPC, § 9). Concernant la formation du jury de la cour d'assises de Mayotte, il appartient au préfet et au président du tribunal de grande instance d'arrêter la liste des assesseurs-jurés à partir de laquelle ils sont tirés au sort, ces citoyens ayant été, au préalable, proposés, soit par le procureur de la République, soit par les maires (art. 885 du code de procédure pénale). Ainsi, ils présentent « des garanties de compétence et d'impartialité », selon la finalité poursuivie par le législateur. Le tirage au sort à partir d'une liste ainsi établie est, par suite, conforme aux exigences d'indépendance et d'impartialité (§ 10) (*JO*, 4-6).

V. *Collectivités territoriales. Droits et libertés*.

Bicamérisme

– *Commissions mixtes paritaires*. Neuf CMP ont été convoquées en mai-juin et quatre n'ont pu parvenir à un accord

(biodiversité, liberté des médias, justice du XXIe siècle, loi El Khomri).

Collectivités territoriales

– *Bibliographie*. « Débat sur l'avenir institutionnel de la Corse », *Constitutions*, 2016, p. 27.

– *Consultation*. Les électeurs du département de Loire-Atlantique ont approuvé, le 26 juin, par 55 % des suffrages exprimés, le projet de création de l'aérodrome de Notre-Dame-des-Landes (décret du 23 avril 2016), en application de l'ordonnance du 21 avril 2016 (cette *Chronique*, n° 158, p. 176). Le Conseil d'État avait, au préalable, rejeté deux recours, l'un portant sur la question posée, question dénuée d'« ambiguïté » n'affectant pas « la sincérité » de la consultation, le 20 juin ; l'autre sur le fondement de l'ordonnance, prise en application de l'article 38 C, le surlendemain (*Le Monde*, 22-6).

– *Noms de région*. Le conseil régional de la région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées s'est prononcé, le 24 juin, pour le nom d'Occitanie. Nouvelle-Aquitaine a été choisi, le 27 juin, par celui d'Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes (*Le Monde*, 2-7) (cette *Chronique*, n° 158, p. 177).

– *Répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française (art. 74 et 74-1 C)*. Le Conseil constitutionnel a été appelé à statuer, sur recours du président insulaire, concernant certaines dispositions de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (2016-10 LOM, 3 juin, *JO*, 4-6) (cette *Chronique*, n° 157, p. 151). Il a procédé au déclassement de certaines dispositions, la compétence de l'État étant une compétence d'attribution, d'interprétation stricte. Un dossier documentaire sur le déclassement insulaire figure sur le site internet du Conseil, au surplus.

– *Statut des départements d'outre-mer (art. 73 C)*. La décision « Cour d'assises de Mayotte », rendue par le Conseil constitutionnel (544 QPC) (*JO*, 4-6), prend en compte la spécificité insulaire – en clair, « les caractéristiques et contraintes particulières » découlant de l'analphabétisme, notamment (art. 73 C), qui dérogent au principe d'assimilation. D'où la possibilité offerte au législateur « d'adapter les conditions dans lesquelles est formé le jury de la cour d'assises ».

V. *Autorité judiciaire*. *Collectivités territoriales*. *Conseil constitutionnel*. *Droits et libertés. Sénat.*

Commissions

– *Commission spéciale*. La commission créée à l'Assemblée nationale pour l'examen du projet de loi Égalité et citoyenneté a élu à sa présidence, le 11 mai, Mme Annick Lepetit, M. Razzy Hammadi rapporteur général, ainsi que trois rapporteurs thématiques, M. Philippe Bies, Mmes Marie-Anne Chapdelaine et Valérie Corre, tous SER (Socialiste, écologiste et républicain).

Commissions d'enquête

– *Assemblée nationale*. Créée en vertu du droit de tirage du groupe GDR (Gauche démocrate et républicaine), la commission d'enquête sur la fibromyalgie a élu, le 24 mai, Mme Sylviane Bulteau (SER) à sa présidence et M. Patrice Carvalho (GDR) rapporteur.

C'est à l'unanimité que l'Assemblée a adopté, le 13 juin, la proposition de M. Bruno Le Roux, président du groupe

SER, relative à la création d'une commission d'enquête sur les conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre à la chaîne Numéro 23 et de sa vente. M. Christian Kert (LR) a été élu président, le 21 juin, et M. Marcel Rogemont (SER) rapporteur.

– *Sénat*. À la suite des révélations des *Panama Papers*, la question de la sincérité des propos devant une commission d'enquête (cette *Chronique*, n° 158, p. 177) a été de nouveau évoquée par le bureau, le 26 mai ; elle visait le témoignage de M. Frédéric Oudéa, alors PDG de la Société Générale. Les propos qu'il a tenus sous serment, le 17 avril 2012, devant la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux (cette *Chronique*, n° 142, p. 151) « ont pu comporter une part d'ambiguïté », a estimé le bureau, mais « ils ne sont pas susceptibles d'être qualifiés de faux témoignage au sens du droit pénal » (art. 6 de l'ordonnance du 17 avril 1958) et il n'y a donc pas lieu de saisir la justice.

Conseil constitutionnel

– *Bibliographie*. R. Barrué-Belon, « Le développement des références juridictionnelles dans les visas du Conseil constitutionnel : vers une fonction de cour suprême ? », *RFDC*, 2016, p. 259 ; Ph. Blachèr, « Le contrôle par le Conseil constitutionnel des lois constitutionnelles », *RDP*, 2016, p. 545 ; L. Domingo, « L'état d'urgence devant le Conseil constitutionnel », *Constitutions*, 2016, p. 100 ; F. Hamon, « L'évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les lois mémorielles », *ibid*., p. 59 ; P. Savin, « La COP21 et la Constitution », *ibid*., p. 139.

– *Chr. RFDC*, 2016, p. 473.

– *Décisions*.

10-5 2016-539 QPC, Imposition des époux en Nouvelle-Calédonie (*JO*, 12-5). V. *Droits et libertés. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité* et *ci-dessous*.
2016-540 QPC, Chalets d'alpage (*JO*, 12-5). V. *Droits et libertés* et *ci-dessous*.

18-5 2016-541 QPC, Droit de visite des navires (*JO*, 20-5). V. *Droits et libertés* et *ci-dessous*.
2016-542 QPC, Amende civile (*JO*, 20-5). V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.

24-5 2016-543 QPC, Permis de visite des détenus provisoires (*JO*, 29-5). V. *Droits et libertés. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité*.
AN, Loire-Atlantique, 3e (*JO*, 29-5). V. *Contentieux électoral*.

3-6 2016-544 QPC, Cour d'assises de Mayotte (*JO*, 4-6). V. *Autorité judiciaire. Collectivités territoriales. Droits et libertés. Loi*.
2016-10 LOM, Déclassement (*JO*, 4-6). V. *Collectivités territoriales*.

16-6 2016-263 L, Délégalisation (*JO*, 18-6). V. *Pouvoir réglementaire*.
2016-6 LP, Code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie (*JO*, 18-6). V. *Loi du pays de Nouvelle-Calédonie* et *ci-dessous*.

23-6 AN, Bas-Rhin, 1re (*JO*, 26-6). V. *Contentieux électoral*.
AN, Alpes-Maritimes, 5e (*JO*, 26-6). V. *Contentieux électoral*.

24-6 2016-546 QPC, Jérôme Cahuzac (*JO*, 24-6). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité*.
2016-547 QPC, Ville de Paris (*JO*, 24-6). V. *Droits et libertés. Loi* et *ci-dessous*.

– *Étendue du contrôle au regard d'une loi du pays de Nouvelle-Calédonie*. Le Conseil a rappelé (cette *Chronique*, n° 154, p. 185), à l'occasion de la décision 2016-6 LP (*JO*, 18-6), que « son contrôle s'exerce non seulement au regard de la Constitution mais également au regard des orientations définies par l'accord de Nouméa et des dispositions organiques prises pour leur application » (§ 5).

– *Événement : un nouveau style rédactionnel, premier signe d'émancipation vis-à-vis du Conseil d'État*. Par un communiqué daté du 10 mai, le président Fabius a décidé, à l'occasion des décisions 539 et 540 QPC (*JO*, 12-5), « de moderniser le mode de rédaction des décisions. Ce nouveau mode de rédaction a pour objectif de simplifier la lecture des décisions du Conseil constitutionnel et d'en approfondir la motivation. Ce mode de rédaction s'appliquera désormais à l'ensemble des décisions rendues par le Conseil constitutionnel » (Conseil-constitutionnel.fr) (v. *Collectivités territoriales. Contentieux électoral*) (cette *Chronique*, n° 158, p. 181). Car, selon le président, « il ne suffit pas de rendre la justice, il faut qu'elle soit compréhensible […]. Des décisions plus accessibles aux justiciables, mais aussi aux juristes qui nous lisent […], plus lisibles pour nos partenaires étrangers afin de faire rayonner notre institution hors de nos frontières » (*Le Figaro*, 11-5). Une formulation simplifiée, moins laconique, résulte, tout d'abord, de manière symbolique, de l'abandon de la phrase unique, ponctuée d'artifices graphiques. La terminologie juridique classique est, ensuite, remplacée par des termes courants : « au vu des textes suivants », la formule succède aux visas ; « au vu des pièces suivantes », l'expression vise les éléments de procédure ; le terme topique « considérant » s'efface au profit du paragraphe ; le dispositif ou la solution s'énonce désormais : « Le Conseil constitutionnel décide » ; « jugé » et non plus « délibéré » pour la disposition finale. Dans une décision ultérieure (541 QPC) (*JO*, 20-5), le Conseil ajoutera la date à laquelle la décision est rendue publique.

Ainsi, le Conseil rénove le droit processuel en précédant le Conseil d'État, demeuré au stade de la réflexion. Dans son allant, sempiternelle demande doctrinale, celui-là serait bien inspiré de rédiger enfin le règlement de procédure au titre du contrôle par voie d'action de la loi (art. 61 C), en parallèle à celui en matière de question prioritaire de constitutionnalité et de contentieux électoral et référendaire.

Par ailleurs, il serait expédient de mentionner dans la motivation les précédents, tout particulièrement en cas de revirement de jurisprudence, sans perdre de vue l'indication de la voix prépondérante du président, en cas de partage. Reste, de manière emblématique, le couronnement de la juridiction constitutionnelle, à l'unisson des autres cours suprêmes, avec l'expression « Au nom du peuple français » en tête de la décision !

– *Non-événement*. La nouvelle loi antiterroriste (2016-731) du 3 juin (*JO*, 4-6), adoptée dans un climat consensuel par les assemblées, qui instaure un quasi-état d'urgence permanent, n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel, comme naguère la loi du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne (cette *Chronique*, n° 101, p. 133), dans l'attente… de QPC. La même attitude a été, au reste, observée s'agissant des trois lois portant prorogation de l'état d'urgence (cette *Chronique*, n° 157, p. 154).

– *Organisation administrative : une première*. Le bureau du Sénat, réuni le 23 juin, a été informé d'un accord entre les présidents du Sénat et du Conseil constitutionnel en vue de la prochaine mise à disposition d'un administrateur de la Haute Assemblée auprès du service juridique du Conseil.

– *Procédure*. La solidarité des contrôles (contrôle de constitutionnalité des lois et QPC), dans le respect de leur identité, s'est vérifiée, à l'occasion de la décision 547 QPC, « Ville de Paris », prise sur le fondement de la décision 588 DC du 6 août 2009 (cette *Chronique*, n° 132, p. 189).

V. *Autorité judiciaire*. *Collectivités territoriales*. *Contentieux électoral*. *Droits et libertés*. *Loi*. *Loi du pays de Nouvelle-Calédonie*. *Question prioritaire de constitutionnalité*.

Conseil des ministres

– *Réunions extraordinaires*. Outre la réunion du 10 mai relative à la mise en œuvre de la procédure de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution (v. *Responsabilité du gouvernement*), le chef de l'État a réuni un conseil, le 24 juin, consacré à la décision du peuple britannique de quitter l'Union européenne (« Brexit ») (*Le Monde*, 26-6).

V. *Gouvernement*. *Loi*. *Ministres*. *Premier ministre*. *Président de la République*. *Responsabilité du gouvernement*.

Constitution

– *Bibliographie*. « La Constitution et la défense nationale » (dossier), *Les Nouveaux Cahiers du* CC, n° 51, 2016 ; J.-S. Boda, « Retour sur l'élaboration du préambule de la Constitution de 1958 », *RFDC*, 2016, p. 283.

Contentieux électoral

– *Assemblée nationale*. L'élection, le 29 avril, de Mme Karine Daniel (SER) était contestée au motif qu'elle avait fait figurer la mention abusive « députée » sur sa propagande électorale, alors qu'elle briguait le siège de M. Jean-Marc Ayrault, devenu vacant à la suite de sa nomination au gouvernement et du décès de son suppléant. « Pour regrettable qu'elle soit », a considéré la décision du 24 mai (Loire-Atlantique, 3e), cette mention « ne pouvait être source de confusion quant à la qualité de Mme Daniel pour les électeurs » et, compte tenu de l'écart des voix, « elle ne peut être regardée comme ayant altéré la sincérité du scrutin ».

Ont également été rejetées deux autres réclamations, le 23 juin, concernant le Bas-Rhin (1re), déposée avant le second tour et donc prématurée, et les Alpes-Maritimes (5e), les allégations avancées étant sans portée ou dépourvues de précisions.

Déclaration du gouvernement

– *Article 50-1 C*. Le Premier ministre a fait une déclaration suivie d'un débat, le 28 juin, sur les suites du référendum britannique et la préparation du prochain Conseil européen.

Droit constitutionnel

– *Bibliographie*. É. Fraysse, « Georges Vedel et les bases administratives du droit constitutionnel », *RFDA*, 2016, p. 391.

Droit de l'Union européenne

– *Bibliographie*. L. Guilloud-Colliat, H. Oberdorff, F. Terpan *et al.*,

L'Européanisation du droit. Quelle influence de l'Union européenne sur le droit français ?, Paris, LGDJ, 2016 ; J. Massing, « Unité et diversité de la protection européenne des droits fondamentaux », *RDP*, 2016, p. 623.

V. *Président de la République*.

Droits et libertés

– *Chr.* L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet, « L'état d'urgence dans tous ses états » (sous CE, 11 décembre 2015), *AJDA*, 2016, p. 247.

– *Note*. D. Baranger, « Ligue des droits de l'homme » (sous CE, 27 janvier 2016), *RFDA*, 2016, p. 355.

– *Droit à un recours juridictionnel effectif (art. 16 de la Déclaration de 1789)*. À propos de la visite des navires par les agents des douanes, le Conseil constitutionnel s'est prononcé, une fois encore, sur ce droit (cette *Chronique*, n° 158, p. 183). Dans une décision 541 QPC du 18 mai (*JO*, 20-5), il a déclaré conforme l'article 62, § 5, du code des douanes, en constatant que tant l'occupant que le propriétaire avaient la possibilité de contester par voie d'action le déroulement des opérations (§ 8).

À l'opposé, en matière de permis de visite des personnes placées en détention provisoire, hormis les membres de la famille et leur accès au téléphone, les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ont été méconnues par le législateur, ainsi que, par voie de corollaire, le droit au respect de la vie privée et celui de mener une vie familiale normale (§ 14). À ce propos, parmi les références, le Conseil a fait mention du dixième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, aux termes duquel « la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » (§ 8).

– *Droit de manifestation*. Dans la décision 2015-535 QPC, rendue le 19 février 2016 (cette *Chronique*, n° 158, p. 187), le Conseil constitutionnel avait exclu du champ d'application de l'état d'urgence « les conditions dans lesquelles sont interdites les manifestations sur la voie publique » (cons. 5). Cependant, à la veille d'une manifestation de la police contre « la haine anti-flic », le préfet de police de Paris a pris des arrêtés d'interdiction de « séjour » à l'encontre de personnes « cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics » (art. 5 de la loi du 3 avril 1955 prorogée). Le tribunal administratif de Paris a suspendu, le 17 mai, neuf arrêtés sur dix, au motif qu'il s'agissait d'une « atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir et à celle de manifester ». Dans le dernier cas, la personne concernée ne contestait « pas sérieusement les agissements graves et précis qui lui étaient reprochés » (*Le Figaro*, 18-5). Au demeurant, il y a lieu de rappeler, pour mémoire, que le droit de manifestation s'analyse en un droit constitutionnel par détermination du juge (CC, 18 janvier 1995, « Loi d'orientation sur la sécurité », *Rec.*, p. 170) ou comme un « élément de la liberté d'expression » (Cl.-A. Colliard et R. Letteron, *Libertés publiques*, 8e éd., Paris, Dalloz, 2005, n° 669).

– *Droit de propriété (art. 2 et 17 de la Déclaration de 1789)*. Par une décision 540 QPC (*JO*, 12-5), le Conseil constitutionnel a déclaré conforme la servitude administrative grevant l'usage des chalets d'alpage, motif pris de ce qu'elle ne porte pas « au droit de propriété une

atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi » (§ 10), conformément à sa jurisprudence (cette *Chronique*, n° 158, p. 184). À un autre titre, le Conseil a statué sur ce droit « naturel et imprescriptible » (art. 2 de la Déclaration de 1789), s'agissant du droit de visite des agents des douanes sur des navires en vue de lutter contre la fraude (541 QPC) (*JO*, 20-5). En pareille occurrence, les dispositions concernées du code des douanes ne confèrent pas à ceux-ci un droit de saisie du navire ou des biens se trouvant dans les locaux visités. Par suite, aucune atteinte au droit de propriété n'est à relever (§ 12). Précédemment, le Conseil avait censuré des dispositions du code des douanes par les agents des douanes autorisant des visites de jour et de nuit, sans autorisation préalable du juge (2013-357 QPC) (cette *Chronique*, n° 149, p. 218).

– *Écoutes judiciaires*. La Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée, le 16 juin, pour l'exploitation des écoutes entre avocats et clients (*Le Monde*, 18-6).

– *Égalité des sexes (art. 1er C)*. Mme Odile Renaud-Basso est devenue, le 30 juin, la première femme à la tête de la prestigieuse direction générale du Trésor (*Le Monde*, 3-6).

– *Égalité devant la justice (art. 6 et 16 de la Déclaration de 789)*. En application de ces dispositions, rappelle le Conseil constitutionnel (544 QPC) (*JO*, 4-6), eu égard au particularisme mahorais, qui justifie la dérogation au droit commun, « le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes […] à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense » (§ 6). Sous ce rapport, les jurés de cour d'assises ne sont pas tirés au sort, comme en métropole, à partir des citoyens inscrits sur les listes électorales du département (art. 261 du code de procédure pénale). À Mayotte (art. 885), ce procédé est limité à une liste restreinte de citoyens établie par certaines autorités (v. *Autorité judiciaire. Collectivités territoriales*). La différence de traitement, reflet de la situation insulaire, ne méconnaît donc pas le principe d'égalité devant la justice (§ 8).

En revanche, ledit principe a été ignoré dès lors que « l'exclusion de règles de droit commun crée une différence de traitement sans rapport direct avec l'objet de la législation dérogatoire », s'agissant respectivement d'éléments du statut des assesseurs-jurés, de leur nombre et du ratio retenu pour le prononcé de la culpabilité de l'accusé, tant en premier ressort qu'en appel (§ 14, 17, 21 et 22). Par suite, les dispositions visées aux articles 877, 885 et 888 du code de procédure pénale (rédaction de l'ordonnance du 29 mars 2011) ont été abrogées, immédiatement (§ 25) (*JO*, 4-6).

– *Égalité devant la loi (art. 6 de la Déclaration de 1789)*. De manière classique, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition du code néo-calédonien des impôts (539 QPC) (*JO*, 12-5) qui instituait une différence de traitement entre les couples mariés, selon que chacun des deux époux était ou non fiscalement domicilié en Nouvelle-Calédonie (§ 9).

À propos du travail dominical, le Conseil s'est rangé à l'argumentation développée par la Ville de Paris, qui contestait le pouvoir reconnu au préfet, et non au maire, de désigner les dimanches concernés (547 QPC) (*JO*, 24-6). Dans le droit fil de sa décision 588 DC du 6 août 2009

(cette *Chronique*, n° 132, p. 189), le juge rappelle le fait que la capitale, siège des pouvoirs publics, relève d'un régime particulier qui ne la place pas, pour autant, en l'espèce, « dans une situation différente des autres communes » (§ 6). Au surplus, « aucun motif d'intérêt général » ne justifie un traitement à part (§ 7). Dès lors, la censure, d'application immédiate (§ 10), a été prononcée à l'encontre d'une disposition de la loi Macron de 2015. En dernier lieu, une loi 2016-832 du 24 juin (*JO*, 25-6) vise à lutter contre la discrimination à raison de la discrimination sociale.

– *Égalité devant la loi et les charges publiques, principes de nécessité des délits et des peines et de proportionnalité des peines (art. 6, 8 et 13 de la Déclaration de 1789)*. Par une décision de principe 546 QPC (*JO*, 24-6), le Conseil constitutionnel a statué sur la condition de M. Cahuzac, ancien ministre du Budget (cette *Chronique*, n° 146, p. 188), poursuivi pour fraude fiscale. Le principe *non bis in idem*, retenu naguère en matière boursière pour délits d'initiés (18 mars 2015) (cette *Chronique*, n° 154, p. 192), a été, en l'espèce, écarté. Autrement dit, une personne sanctionnée pour manquement volontaire à l'obligation déclarative (art. 1729 du code général des impôts) est susceptible de faire également l'objet de poursuites pénales (art. 1741). Le principe de procédures complémentaires (pénalités fiscales et sanctions pénales pour fraude fiscale) a été retenu (§ 15-16).

À cet égard, le juge a invoqué l'article 13 de la Déclaration, en y rattachant l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale, en vue de garantir « la perception de la contribution commune [pour] préserver les intérêts financiers de l'État ». Le « bon fonctionnement du système fiscal » repose, à ce propos, sur « la sincérité et l'exactitude des déclarations souscrites par les contribuables » (§ 18).

Quant aux poursuites engagées sur le fondement de l'article 1741 susmentionné, elles revêtent un « caractère public qui leur confère une exemplarité et une portée dissuasive supplémentaire » (§ 19).

Cependant, la combinaison des poursuites fiscales et pénales ne s'applique, selon une réserve du Conseil, « qu'aux cas les plus graves de dissimulation frauduleuse de sommes soumises à l'impôt », le critère de la gravité résultant « du montant des droits fraudés, de la nature des agissements de la personne poursuivie ou des circonstances de leur intervention » (§ 21). Ce système du cumul des sanctions est-il compatible avec la jurisprudence de la Cour de Strasbourg ? La question se pose (v. L. Milano, « Cumul des sanctions et principe *non bis in idem* », *RDP*, 2016, p. 1038).

– *Liberté d'association*. Un décret du 6 mai porte, à nouveau, dissolution de « l'association des musulmans de Lagny-sur-Marne », au titre de la lutte antiterroriste. Le décret du 14 janvier 2016 (cette *Chronique*, n° 158, p. 187) avait été suspendu par le juge des référés du Conseil d'État, à raison d'un doute sérieux concernant la régularité de la procédure contradictoire (*JO*, 7-5).

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité*.

Élection présidentielle

– *Bibliographie*. O. Duhamel, avec l'Institut Montaigne, *Les Primaires pour les nuls*, Paris, First, 2016.

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

– *Bibliographie*. P. Roger, « Législatives partielles : la débâcle du PS depuis 2012 », *Le Monde*, 14-6.

– *Élections partielles*. Les positions acquises ont été conservées, au second tour, le 29 mai, pour LR (Alpes-Maritimes, 5e) et le PS (Bas-Rhin, 1re) (*Le Monde*, 31-5). Ce dernier enregistre, en cette circonstance, sa troisième victoire électorale (cette *Chronique*, n° 158, p. 175). Une même situation s'est présentée à l'issue de la dernière élection de la XIVe législature (art. LO 178 du code électoral), qui s'est déroulée dans la 3e circonscription de l'Ain. Au ballottage, le 12 juin, Mme Pernod-Beaudon (LR) l'a emporté sur le candidat frontiste (*Le Monde*, 14-6). Au total, sur vingt-deux scrutins partiels depuis 2012, le PS a perdu quatre sièges et a été éliminé dix fois à l'issue du premier tour. Le FN a accédé, en conséquence, au second tour, sans remporter pour autant un succès (*Le Figaro*, 15-6).

V. *Assemblée nationale. Contentieux électoral*.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Loi d'autorisation (art. 53 C)*. La loi 2016-786 du 10 juin a autorisé le président de la République à ratifier l'accord de Paris adopté, le 12 décembre 2015, à l'issue des travaux de la COP21 (*JO*, 16-6) (cette *Chronique*, n° 157, p. 148).

V. *Président de la République*.

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie*. B. Toulemonde, « Nouvelle organisation des académies, nouveaux recteurs », *AJDA*, 2016, p. 216.

– *Comités interministériels*. Le Premier ministre a présidé, le 9 mai, le comité pour la prévention de la délinquance et de la radicalisation (*Le Figaro*, 10-5). Le comité de la ruralité s'est tenu, le 20 suivant, à Privas (Ardèche) (*Le Figaro*, 21-5).

– *Pouvoirs de crise : nouvelle prorogation de l'état d'urgence*. Pour la troisième fois, l'état d'urgence a été prorogé de deux mois jusqu'au 26 juillet prochain, en raison de la tenue du Championnat d'Europe de football et du déroulement du Tour de France cycliste. Au terme d'un vote quasi unanime de la représentation nationale, la loi 2016-629 du 20 mai a été promulguée (*JO*, 21-5) (cette *Chronique*, n° 158, p. 192).

– *Réunion de crise*. Le Premier ministre a réuni, le 6 juin, les ministres intéressés et les assureurs s'agissant des inondations en Centre-Val de Loire et Île-de-France.

V. *Conseil des ministres. Déclaration du gouvernement. Droits et libertés. Loi. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement*.

GROUPES

– *Bibliographie*. D. Connil, *Les Groupes parlementaires en France*, Paris, LGDJ, 2016.

– *Censure à gauche ?* À la suite du recours à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, le 10 mai, les « frondeurs » socialistes ont tenté de réunir les 58 signatures nécessaires au dépôt d'une motion de censure,

mais ils n'en ont recueilli que 56 : 28 SRC, 10 écologistes, 13 Front de gauche du GDR, 1 RRDP et 4 NI.

– *Disparition d'un groupe*. Après M. Denis Baupin le 9 mai (devenu non-inscrit), six députés ont quitté le groupe écologiste de l'Assemblée nationale, le 19, pour rejoindre le groupe socialiste, de sorte que l'effectif de quinze membres requis pour constituer un groupe n'est plus atteint (*BQ*, 20-5).

– *Nouvelle dénomination du groupe SRC*. À la suite de l'adhésion de six députés écologistes, le groupe Socialiste, républicain et citoyen est devenu Socialiste, écologiste et républicain (SER) (*JO*, 25-5).

– *Sénat*. M. Jean Desessard (Paris) a succédé à la présidence du groupe écologiste à Mme Corinne Bouchoux (cette *Chronique*, n° 157, p. 165), qui l'a remplacé au bureau du Sénat en qualité de secrétaire (*BQ* 17-5).

Habilitation législative

– *Application*. Parmi les ordonnances publiées, celle 2016-800 du 16 juin concerne la matière sensible des recherches impliquant la personne humaine (*JO*, 17-6).

– *Habilitation furtive*. En matière de droits et libertés, le domaine pénal est désormais ouvert, et la loi 2016-731 du 3 juin de lutte contre le terrorisme (*JO*, 4-6) autorise le gouvernement à intervenir, notamment, en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (art. 118).

– *Habilitation spécifique*. Une loi, 2016-719 du 1er juin (*JO*, 2-6), autorise le gouvernement à prendre par voie d'ordonnances, d'une manière particulièrement large, des mesures en matière de construction.

V. *Loi*.

Immunités parlementaires

– *Inviolabilité*. Le tribunal correctionnel de Papeete a condamné, le 16 juin, M. Jean-Paul Tuaiva, député UDI de Polynésie française, à deux ans de prison avec sursis et cinq ans d'inéligibilité pour détournement de fonds publics et travail dissimulé (*BQ*, 20-6).

– *Perquisitions*. Les bureaux du groupe LR du Sénat ont été perquisitionnés, le 23 mai, dans le cadre d'une information judiciaire ouverte pour abus de confiance, blanchiment et détournement de fonds publics (*BQ*, 24-5).

Loi

– *Bibliographie*. Cl. Bérit-Débat, *Rapport d'information sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2016*, Sénat, n° 650, 2016 ; F. Delperée, « La légitimité parlementaire aujourd'hui », in *Homenaje a Jean-Claude Colliard*, Mexico, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016, t. 2, p. 163 ; J.-É. Schoettl, « Le processus législatif : un processus chaotique (ou les causalités enchevêtrées du désordre normatif) », *ibid*., p. 143.

– *Abrogation de dispositions législatives liberticides*. Le Conseil constitutionnel a frappé en ce sens (art. 62 C) diverses dispositions : les mots « ayant chacun leur domicile fiscal en Nouvelle-Calédonie » figurant dans le § I de l'article 52 du code des impôts de la Nouvelle-Calédonie

(539 QPC) (*JO*, 12-5) ; les mots « en ce qui concerne les prévenus, aux nécessités de l'information » figurant à l'article 39, alinéa 2, de la loi du 24 novembre 2009 et à l'article 145-4, alinéas 3 et 4, du code de procédure pénale (543 QPC) (*JO*, 29-5) ; les mots « quatre assesseurs-jurés lorsque la cour d'assises statue en premier ressort » et les mots « lorsqu'elle statue en appel » (art. 885, al. 1, du code de procédure pénale), ainsi que les mots « de cinq ou » figurant à l'article 888 du même code (544 QPC) (*JO*, 4-6) ; l'article L. 3132-26, alinéa 4, du code du travail et les mots « ou, à Paris, le préfet », visés à l'article 257, § III, alinéa 2, de la loi du 6 août 2015 (547 QPC) (*JO*, 24-6).

– *Banalisation et pérennisation d'un quasi-état d'urgence*. La loi 2016-731 du 3 juin renforce la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliore l'efficacité et les garanties de la procédure pénale (*JO*, 4-6), dans la perspective de la fin de l'état d'urgence, le 26 juillet (loi 2016-629 du 20 mai) (*JO*, 21-5). Dans un avis, en date du 17 mars 2016 (*JO*, 4-6), la Commission nationale consultative des droits de l'homme avait émis des critiques, en l'absence d'une saisine prévisible du Conseil constitutionnel (v. *supra*). Cette loi étend les règles du contrôle de l'identité, les pouvoirs du parquet (perquisitions de nuit au domicile, recours à des méthodes intrusives en matière de renseignement) et la législation antiterroriste (création de l'incrimination en cas de consultation habituelle des sites internet djihadistes, perpétuité réelle et peine de sûreté de trente ans). Au surplus, l'administration pénitentiaire entre dans le cercle du renseignement. En dernière analyse, la législation contre le trafic d'armes et la délinquance financière est accrue.

– *Bilan annuel de l'application des lois*. Le débat, « spécificité du Sénat », selon le président Larcher, s'est tenu le 7 juin. Les données récapitulatives de la mise en application des lois fait apparaître les données suivantes : au cours de la précédente session 2014-2015, 43 lois ont été votées (hors lois de ratification ou d'approbation de conventions internationales), dont 12 d'origine parlementaire (28 %), le Sénat intervenant pour la moitié d'entre elles. De sorte que le nombre de lois promulguées a diminué de presque 35 % par rapport à la session précédente (66 lois). Mais cette diminution ne correspond pas à celle du nombre d'articles, en présence de « lois-fleuves » : 4 textes (lois Macron ; avenir de l'agriculture ; nouvelle organisation territoriale ; transition énergétique) totalisent 740 articles et ont nécessité plus de 460 mesures d'application. « Face à un tel flot, il serait inexact de conclure à une baisse réelle de la production législative » (rapport Bérit-Débat précité, p. 12). Le pourcentage des lois de la XIV^e^ législature mises en application totale ou partielle est de 99 ; le taux d'application des lois de l'année parlementaire s'élève à 62 %, sous le contrôle des commissions parlementaires. Quant au délai semestriel de rédaction des décrets (circulaire Fillon de 2008), il se décompose en deux mois pour la préparation, suivie des consultations avec les partenaires sociaux, les acteurs économiques et les consultations obligatoires, dont celle du Conseil d'État, selon M. Marc Guillaume, secrétaire général du gouvernement (rapport précité, p. 411). Le délai moyen de parution pour l'année de référence est, *grosso modo*, de 5 mois et 26 jours, en accélération par rapport à l'année précédente (p. 18),

en contraste avec la banalisation de la procédure accélérée : 91 % des projets et 57 % des propositions (p. 359).

Il reste que le gouvernement se mobilise pour respecter l'objectif assigné : la préparation des décrets s'opère au cours du processus législatif, une loi votée comptant en moyenne quatre fois plus d'articles que lors de son dépôt ; tous les mois, le taux d'application est examiné en conseil des ministres ; enfin, un comité interministériel d'application des lois est réuni deux à trois fois par an par le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, a rappelé M. Le Guen (*Débats*).

V. *Conseil des ministres. Gouvernement. Habilitation législative. Pouvoir réglementaire. Président de la République.*

Loi de finances

– *Bibliographie.* M. Caron, « Réflexions sur la constitution des politiques économiques conjoncturelles », *RDP*, 2016, p. 557 ; J.-P. Pastorel, « Qu'est-ce qu'un impôt confiscatoire ? », *ibid.*, p. 685.

Loi du pays de Nouvelle-Calédonie

– *Conformité à la Constitution et à l'accord de Nouméa.* Dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme foncière relative aux terres coutumières, le Conseil constitutionnel a validé (2016-6 LP), le 16 juin, la loi du Congrès portant création du code agricole et pastoral, suivant le quatrième alinéa du point 14 de l'accord de Nouméa (*JO*, 18-6).

Ministres

– *Condition individuelle.* Des intermittents du spectacle ont bloqué le domicile parisien de Mme El Khomri, le 8 juin. « Inadmissible », a répliqué le chef de l'État au conseil des ministres de ce jour.

– *Exemplarité et responsabilité.* Interrogé à l'Assemblée nationale, le 10 mai, sur une levée de fonds qu'aurait effectué pour son mouvement, lors d'une visite à Londres, M. Macron, le Premier ministre a vivement réagi : « Ce que je souhaite […], c'est que les membres du gouvernement soient pleinement, totalement engagés dans leur tâche. Parce qu'il y a une crise politique […], parce que l'on s'attaque aux corps intermédiaires, parce que l'on sape jusqu'aux fondements de la République, chacun doit être exemplaire […]. Chaque ministre doit l'être et être à la hauteur des responsabilités » (*Débats*).

– *Le cas Macron : le reflux et le temps de la réflexion ?* La déclaration de patrimoine du ministre de l'Économie auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a fait l'objet, par l'intéressé, d'une déclaration rectificative auprès de l'administration fiscale, tel naguère son collègue M. Le Guen (cette *Chronique*, n° 151, p. 173). Car *Le Canard enchaîné* et Mediapart.fr avaient révélé, le 1er juin, une sous-estimation, en deçà du seuil de déclenchement de l'impôt sur la fortune, concernant une maison au Touquet (Pas-de-Calais), entre autres. La régularisation opérée au titre de l'ISF présente un caractère rétroactif, pour 2013 et 2014. M. Macron s'est étonné que le secret fiscal ait été levé, en l'occurrence, quelques mois après le lancement de son mouvement « En Marche ! », engagé dans une « grande marche » (*Le Monde*, 15-6). D'où une chute dans les sondages (v. « Emmanuel Macron, icône ou épouvantail ? », *Le Monde*, 7-6).

Par ailleurs, celui-ci a affirmé : « Mon souhait aujourd'hui est de continuer à être ministre de l'Économie et responsable d'un mouvement politique qui recompose l'offre française […]. Les questions du microcosme pour savoir si je suis Coluche, Brutus ou que sais-je, ce sont vos questions » (déclaration sur RTL, 17-6) (*Le Monde*, 18-6).

– *Obligation de réserve ?* Quatre anciens ministres du président Hollande, Mmes Duflot, Filippetti et MM. Hamon et Thévenoud, ont figuré parmi les cinquante-six signataires du projet de motion de censure, le 10 mai. V. *Groupes*.

– *Respect*. Selon M. Macron, en déplacement à Valenciennes (Nord), le 31 mai, « on ne tutoie pas un ministre, on ne l'invective pas ! » (*Le Figaro*, 1er-6).

– *Solidarité*. Mme Rossignol a mis en cause M. Sapin, qui avait reconnu des « paroles et un geste inappropriés » envers une journaliste au forum de Davos en 2015 : « Il devrait réfléchir sur ce qu'est le sexisme, les rapports avec les femmes » (déclaration sur Europe 1, 11-5) (*Le Monde*, 13-5). M. Macron s'est désolidarisé de la position du chef de l'État et du Premier ministre, le 19 mai, à propos du salaire des dirigeants, en estimant que « la loi n'est pas la bonne méthode » (*Le Monde*, 21-5). Mme Cosse a critiqué l'action de la police lors de l'évacuation d'un lycée parisien, dans une lettre adressée aux associations de soutien aux migrants, le 7 mai (*Le Figaro*, 9-5).

V. *Conseil des ministres. Loi. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement*.

Nouvelle-Calédonie

V. *Conseil constitutionnel. Loi du pays de Nouvelle-Calédonie*.

Opposition

– *Bibliographie*. J.-Ph. Derosier (dir.), *L'Opposition politique*, Paris, LexisNexis, 2016.

Parlement

– *Bibliographie*. J. Benetti, « Réduire le temps législatif : d'une surprenante "prière" passée quasiment inaperçue », *Constitutions*, 2016, p. 45 ; G. Toulemonde, « Le temps parlementaire », *ibid*., p. 46.

Parlementaires

– *Bibliographie*. M. Guerrini, « Le contrôle des sanctions disciplinaires infligées aux membres des assemblées parlementaires », *RFDA*, 2016, p. 345 ; É. Moysan, « Les questions écrites des parlementaires : un dispositif aux pieds d'argile », *LPA*, 23-6.

Parlementaires en mission

– *Nominations*. Un député, M. Bouillon (Seine-Maritime) (s), a été nommé, par un décret du 18 juin, en vue de dynamiser le tourisme des seniors (*JO*, 18-6). Deux sénateurs l'ont été à leur tour : Mme Herviaux (Morbihan) (s), concernant la simplification des normes applicables aux exploitations agricoles (décret du 10 mai) (*JO*, 11-5) ; et M. Assouline (Paris) (s), s'agissant de préconisations améliorant l'accès du public à la diffusion d'événements sportifs d'importance majeure (décret du 19 mai) (*JO*, 20-5).

Partis politiques

– *Contentieux*. Saisi par trois adhérents du Parti socialiste, le tribunal de grande instance de Paris a jugé, le 15 juin, que la rédaction des statuts relatifs à l'organisation de la primaire présidentielle « apparaît contradictoire ou à tout le moins ambiguë » et « qu'aucune obligation de résultat ne saurait dès lors être attachée à ces dispositions statutaires ». Le PS ne peut donc se voir imposer par la justice l'organisation de la « primaire citoyenne » (*BQ*, 16-6), mais le conseil national du parti a décidé, le 18 juin, que, « faute de soutien des Verts et du PCF », il organisera « une primaire ouverte aux acteurs de la Belle Alliance populaire » les 22 et 29 janvier 2017 (*BQ*, 20-6).

– *Financement*. Le rapport 2015 de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques observe qu'en dépit de la loi du 13 octobre relative à la transparence de la vie politique, fixant le plafond de 7 500 euros aux dons et *cotisations* qu'une personne physique peut verser *globalement* (et non par parti), le nombre des formations entrant dans le champ de la loi de 1988 a augmenté ; sur les 431 partis concernés, 334 ont déposé leurs comptes pour 2014.

Le rapport soulève à nouveau la question du périmètre des comptes d'ensemble d'un parti et de leurs structures locales, ainsi que, parmi les pratiques qui ont pris une dimension nouvelle, la facturation des prestations aux candidats (notamment le parti Jeanne pour les candidats du Front national).

V. *Président de la République*.

Pouvoir réglementaire

– *Délégalisation*. Par une décision 263 L (*JO*, 18-6), le Conseil constitutionnel a procédé au déclassement des articles 11 et 12 de la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, qui ne mettent en cause aucune disposition ressortissant au domaine de la loi (cette *Chronique*, n° 158, p. 197).

Premier ministre

– *Autorité et crise au sein de la dyarchie*. Sur le projet de loi Travail, M. Valls a fait montre de volontarisme et de fermeté (cette *Chonique*, n° 158, p. 197) : « J'irai jusqu'au bout » (déclaration au *Parisien*, 28-5). Au nom de l'intérêt général et du sens de l'État, il a refusé de se retrouver avec ceux « qui ont reculé et ont fait perdre du temps à la France » (*Le Journal du dimanche*, 29-5). « Reculer, ce serait une faute politique », devait-il s'écrier devant les députés, le 31 mai. Conséquemment, il a fait usage, à nouveau, de la procédure de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution en première lecture, le 10 mai, sur ce projet (cette *Chronique*, n° 154, p. 208). « Il ne faut jamais renoncer à un moyen constitutionnel » (Public Sénat, 6-5). Quand bien même, « la CGT ne fait pas la loi dans le pays », a-t-il déclaré à l'Assemblée nationale, le 25 mai ; « la démocratie, ce n'est pas la rue, la démocratie, c'est le vote », a-t-il précisé lors d'un meeting du PS le 8 juin. M. Valls, après s'être prononcé pour l'interdiction d'une nouvelle manifestation prévue à Paris, le 23 juin, devait être désavoué par le chef de l'État.

V. *Président de la République. Responsabilité du gouvernement*.

– *« Clarification »*. Maître mot de M. Valls – « ma singularité est là », avoue-t-il (sondage pour HuffingtonPost.fr et i-Télé) (*Le Monde*, 4-6), au vu de la contestation sociale, née du projet de loi El Khomri : « On assiste à une triple clarification, syndicale entre les réformistes de la CFDT et la radicalité de la CGT, politique entre le gouvernement et les frondeurs, et nationale entre la gauche et la droite. » Autrement dit, le Premier ministre est fondé à rappeler M. Macron les devoirs de son état, le 10 mai, devant les députés, et à censurer M. Sapin, sur BFMTV, le 26 suivant, qui était favorable à une modification de l'article 2 dudit projet relatif à l'inversion de la hiérarchie entre les accords d'entreprise et de branche. Par suite, les sondages défavorables, dans l'immédiat, ne préfigurent en rien l'avantage de la « clarification » à terme, selon l'intéressé (*Le Monde*, 4-6).

V. *Conseil des ministres. Déclaration du gouvernement. Gouvernement. Ministres. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

Président de la République

– *Bibliographie*. B. Mathieu et M. Verpeaux (dir.), *Les Compétences en matière de défense sous la Ve République*, Paris, Dalloz, 2016 ; P. Jan, « Primaire de la gauche : "Un aveu de faiblesse politique du chef de l'État" », entretien à *La Croix*, 19-6.

– *Anniversaire de l'élection ou anticipation ?* Avec discrétion, une vidéo retraçant les actes majeurs de la présidence a été diffusée sur le service internet de l'Élysée, le 16 mai. À l'issue de la commémoration du 8-Mai, le chef de l'État a proclamé : « Je serai là, le 8 mai prochain. » « Nous avons bien redressé la France », ajoutera-t-il (déclaration sur France 2).

– *Candidat ? (suite)*. « Chacun sait que je suis président, que je serai président jusqu'au bout, que j'aurai à prendre une décision en décembre, et chacun doit se préparer à ce que cette décision puisse être celle qui correspond à l'intérêt du pays », a rappelé le chef de l'État, le 17 mai, sur Europe 1.

– *Collaborateurs*. Il a été mis fin aux fonctions de Mme Marie-Hélène Aubert, conseillère pour les négociations internationales climat et environnement à la présidence de la République (*JO*, 11-5), de M. Philippe Vinçon, conseiller agriculture, développement durable et pêche (*JO*, 15-5) – que remplace Mme Marie-France Cazalère (*JO*, 29-5) –, de M. Jean-Jacques Barbéris, conseiller affaires économiques et financières nationales et européennes (*JO*, 31-5), et de M. Thierry Lataste, directeur de cabinet ; M. Jean-Pierre Hugues, qui succède à ce dernier, reçoit délégation de signature pour signer au nom du président de la République tout acte et décision concernant la gestion administrative et financière de la présidence (*JO*, 11-6). Les attributions de quatre conseillers sont modifiées (*JO*, 14-6) ; enfin, le lieutenant-colonel Yannick Desbois remplace le colonel Patrice Hugret, aide de camp (*JO*, 25-6).

– *Commémorations*. Au jardin du Luxembourg, à Paris, le 10 mai, M. Hollande a présidé la cérémonie en l'honneur de l'abolition de l'esclavage. Il a annoncé la création d'une fondation sur ce thème (*Le Monde*, 12-5). En compagnie de Mme Merkel, il s'est rendu, le 29 mai, à l'hôtel de ville de Verdun

(Meuse), démarche inédite pour un chancelier allemand, puis sur le champ de bataille, à Douaumont, afin d'en commémorer le centenaire (*Le Monde*, 31-5) (cette *Chronique*, n° 152, p. 201).

– *Conseil restreint*. Le chef de l'État a réuni un conseil, le 24 juin, après la victoire des partisans du « Brexit » au Royaume-Uni. V. *Conseil des ministres*.

– *Droit d'évocation du président-législateur*. Faisant suite au manifeste des lauréats français du prix Nobel qui dénonçaient une sorte de « suicide scientifique et industriel » (*Le Monde*, 24-5) consécutif à l'annulation de crédits budgétaires de recherche, le chef de l'État a rétabli ces derniers, le 30 mai, à l'issue d'une rencontre avec les intéressés (*Le Monde*, 1er-6).

– *Garant du respect des traités (art. 5 C)*. La décision du Royaume-Uni de sortir de l'Union européenne a été à l'origine des consultations décidées par le président de la République, en vue de la préparation d'un Conseil européen, des présidents des assemblées parlementaires, le 24 juin, et des responsables des partis politiques représentés au Parlement, le lendemain (*Le Monde*, 26-6).

– *Inventaire à venir ?* En réponse aux critiques des frondeurs, le chef de l'État a répliqué : « La trahison, c'eût été de laisser le pays dans l'état où je l'ai trouvé. Je m'en expliquerai devant les Français autant que nécessaire » (entretien aux *Échos*, 30-6).

– *L'acte de gouverner*. Clôturant le colloque « La gauche et le pouvoir » de la Fondation Jean-Jaurès pour le quatre-vingtième anniversaire de la victoire du Front populaire, le 3 mai, le président Hollande a dressé le bilan des quatre années de son mandat et défini le sens de son action : « Ce que nous construisons pas à pas, c'est un compromis dynamique et juste, à la fois économique et social, écologique et démocratique. » Il a ajouté : « Pour beaucoup, la gauche n'est jamais aussi belle que lorsqu'elle se conjugue au passé », et lancé : « Il y en a aussi qui pensent qu'en étant nombreux dans la rue on peut empêcher. Non ! On peut parfois freiner, on peut parfois contester à juste raison, mais rien ne remplace l'acte de gouverner. »

– *La trace de l'histoire ?* M. Hollande a manifesté, à nouveau, son souci (cette *Chronique*, n° 156, p. 193) : « Président, nous ne faisons pas que rappeler l'histoire. Nous la faisons. » La trace de l'histoire ? « C'est la question qui m'anime, qui m'habite », a-t-il relevé sur France Culture, le 24 mai (*Le Monde*, 25-5).

– *Réunions de crise*. Le Président a réuni le Premier ministre et les ministres intéressés, le 19 mai, au lendemain de la disparition d'un avion reliant Paris au Caire (*Le Monde*, 21-5) ; le 3 juin, à propos des inondations dans le Loiret, la Seine-et-Marne et à Paris (*Le Monde*, 5-6) ; et le 14 juin, après l'assassinat terroriste d'un couple de policiers à leur domicile, à Magnanville (Yvelines) (*Le Monde*, 16-6).

– *Unité de vues et désaveu du Premier ministre*. La gestion de la crise sociale, provoquée par le projet de loi El Khomri, a suscité une épreuve au sein de la dyarchie.

I. Le Président est demeuré, initialement, à l'unisson du Premier ministre : « Je tiendrai bon parce que c'est une

bonne loi », affirme-t-il, le 27 mai, depuis Tokyo, en marge d'une réunion du G7. « C'est une loi de progrès utile à notre pays, que je considère qu'il est nécessaire de mener jusqu'à son terme », ajoutera-t-il, concernant notamment l'inversion de la hiérarchie des normes sociales, visée à l'article 2 (entretien à *Sud-Ouest*, 31-5). Tel, jadis, Maurice Thorez, il s'exclame, le 7 juin : « Il faut savoir terminer une grève », celle des transports, s'attirant une réplique de la CGT pour… citation tronquée. (*Le Monde*, 9/10-6).

II. Cependant, l'organisation d'une nouvelle manifestation syndicale à Paris, prévue pour le 23 juin, a débouché sur une crise au sommet de l'État, après le défilé du 14 juin, marqué par l'action des casseurs, qui avaient brisé la façade de verre de l'hôpital Necker-Enfants malades. « Ça suffit », a réagi vivement, le lendemain, M. Valls, sur France Inter, mettant en cause le droit de manifestation et dénonçant la CGT pour son attitude « ambiguë ». Quelques heures plus tard, M. Hollande s'en fait l'écho, en conseil des ministres : « Ce qui s'est passé est parfaitement inacceptable. Nous sommes dans un État de droit et nous respecterons toujours le droit de manifester, mais cela ne peut déboucher sur des attaques et des dégradations de biens publics. Nous n'autoriserons plus ce genre de manifestation si des garanties ne sont pas données » (*Le Monde*, 17-6). Une attitude de fermeté, mais qui devait se déliter, lors de la journée du 23 juin. La manifestation, initialement interdite par la préfecture de police, a provoqué des réactions véhémentes à gauche – « le coup de force permanent », selon M. Montebourg. « La gestion opérationnelle de l'ordre public relève de l'Intérieur et non d'un arbitrage du président », a précisé l'Élysée. Puis, au terme d'une rencontre entre les responsables syndicaux et M. Cazeneuve, le défilé a été autorisé autour du bassin de l'Arsenal, à partir de la place de la Bastille. Une volte-face à la saveur du désaveu pour le Premier ministre. Celui-ci se bornera à constater, à l'Assemblée, que « tout a été fait au niveau de l'exécutif, pour être clair, le président, le Premier ministre et le ministre de l'Intérieur, pour permettre l'expression démocratique » de la manifestation (*Le Monde*, 23/24-6).

V. *Conseil des ministres. Gouvernement. Ministres. Premier ministre. Responsabilité du gouvernement.*

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

– *Bibliographie.* M. Disant, « Le droit de suite des décisions d'inconstitutionnalité », *Constitutions*, 2016, p. 53.

– *Chr. Constitutions*, 2016, p. 59 et 181.

– *« Dispositions législatives ».* Au-delà de l'abrogation de dispositions liberticides (v. *Loi*), des éléments sont à relever.

I. Une loi du pays de Nouvelle-Calédonie « ayant force de loi » a été déférée et censurée au demeurant (539 QPC) (*JO*, 12-5).

II. La jurisprudence constante de la Cour de cassation a été invoquée au soutien de la procédure (542 QPC) (*JO*, 20-5) (cette *Chronique*, n° 157, p. 175).

III. Le principe *non bis in idem* a été écarté en matière de fraude fiscale, pour « les cas les plus graves » (546 QPC) (*JO*, 24-6).

– *Procédure*. Outre le changement apporté à la formulation rédactionnelle (539 QPC) (*JO*, 12-5) et la combinaison des contrôles (547 QPC) (*JO*, 24-6), on mentionnera divers aspects.

I. À rebours de la pratique antérieure, les conseillers, dont le rapporteur, posent désormais des questions, connues à l'avance par les avocats des parties, lors de l'audience. L'approfondissement de la contradiction favorise celui du délibéré qui s'ensuit (546 QPC).

II. Un cas singulier de censure, tout à la fois devancé et différé, s'est présenté en matière de droit des personnes placées en détention provisoire (543 QPC) (*JO*, 29-5). Théoriquement reportées au 31 décembre 2016 (§ 21), les mesures de mise en conformité avaient été adoptées, au préalable, à l'occasion du débat au Sénat, du projet de loi renforçant la lutte contre le terrorisme, le 31 mars (v. *Gouvernement*), par un amendement du garde des Sceaux, le Conseil ayant été saisi le mois précédent. Ce dernier s'est borné à observer qu'au moment où il se prononçait les dispositions dudit projet n'étaient pas « encore définitivement adoptées par le Parlement » (§ 19).

III. Des dispositions législatives contestées ont été validées, sous trois réserves d'interprétation (546 QPC) (*JO*, 24-6).

V. *Conseil constitutionnel. Droits et libertés. Loi.*

Référendum

– *Bibliographie*. J. Noël, « Pour une analyse épistémologique de la querelle autour de l'article 11 : de la dénonciation à la réhabilitation d'une violation de la Constitution », *RFDC*, 2016, p. 393.

République

– *Bibliographie*. O. Rudelle, *République d'un jour. République de toujours*, Paris, Pedone, 2016 ; *Journal spécial des sociétés*, n° 39, *Refondation de l'école de la République, 2/3 mai 2016*, 18-5 ; F. de la Morena, *Les Frontières de la laïcité*, Paris, LGDJ, 2016.

Résolutions

– *Article 34-1 C*. Au cours de sa séance du 18 mai, le Sénat a adopté une résolution du groupe socialiste visant à protéger le système du crédit immobilier français dans le cadre des négociations de Bâle.

À la demande de la commission des affaires étrangères et de la défense, et de celle des affaires européennes, le Sénat a adopté, le 8 juin, la proposition de résolution présentée par MM. Yves Pozzo di Borgo (UDI-UC) et Simon Sutour (S), invitant le gouvernement à un allégement progressif du régime des sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Russie au sujet de l'Ukraine. Elle a été votée par 302 voix contre 16, le gouvernement s'en remettant à la sagesse du Sénat, à la différence de l'Assemblée nationale (cette *Chronique*, n° 158, p. 202).

Responsabilité du gouvernement

– *Article 49, alinéa 3, de la Constitution*. Le Premier ministre a engagé, le 10 mai, la responsabilité du gouvernement sur l'adoption en première lecture du projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs, après réserve de vote sur l'article 1er et les amendements. M. Manuel Valls, qui a salué les efforts de la ministre du Travail, Mme El Khomri, pour parvenir à un

compromis sur ce texte (469 amendements ont été retenus), a dénoncé « l'alliance des contraires et du conservatisme » et affirmé sa volonté de « dépasser les blocages ».

– *Motion de censure*. Si les opposants de gauche ne sont pas parvenus à réunir les signatures requises, les groupes LR et UDI ont déposé une motion de censure qui a recueilli, le 12 mai, 246 voix (il en fallait 288) : outre les 196 LR et les 27 UDI, 1 RRDP, 2 écologistes, 11 GDR et 9 NI ont voté en ce sens, soit plus que pour la loi Macron (234 et 198) en 2015 (cette *Chronique*, n° 154, p. 208 ; n° 155, p. 205).

V. *Conseil des ministres. Groupes. Premier ministre. Président de la République*.

Sénat

– *Plainte pour diffamation : une première.* Le président Larcher, après consultation du bureau, a soumis au Sénat, le 23 juin, une délibération requérant l'engagement de poursuites pour diffamation publique, en application de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, à raison d'écrits contenus dans l'ouvrage de M. Yvan Stefanovitch, *Le Sénat, un paradis fiscal pour des parlementaires fantômes* (Le Rocher, 2016). Mise aux voix sans débat, la délibération motivée a été adoptée à l'unanimité moins quatre abstentions.

– *Signature d'une charte sur la simplification des normes*. Le président Larcher a informé le bureau, le 23 juin, de la création de cette charte, en vue d'un échange d'informations, et de l'élaboration d'une méthodologie communs avec le Conseil national d'évaluation des normes (cette *Chronique*, n° 151, p. 164).

– *Scrutin public à la demande du président du Sénat (art. 60 du règlement du Sénat)*. Le président Larcher a invoqué, derechef, cette disposition du règlement pour la loi de prorogation de l'état d'urgence, le 10 mai (cette *Chronique*, n° 157, p. 178).

V. *Amendements. Commissions d'enquête. Conseil constitutionnel. Groupes. Parlementaires en mission. Président de la République. Résolutions. Session extraordinaire*.

Session extraordinaire

– *Convocation*. Le décret du 17 juin (*JO*, 18-6) convoque le Parlement le vendredi 1er juillet sur l'ordre du jour suivant : débat sur l'orientation des finances publiques, examen ou poursuite de la discussion de dix projets et neuf propositions de loi ainsi que de trois autorisations d'accords internationaux, sans oublier la séance de questions.

Transparence

– *Bibliographie*. Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, *Dix-septième rapport d'activité, 2015*, Paris, La Documentation française, 2016.

– *Déclarations de situation patrimoniale et contentieux*. Le Conseil d'État a rejeté, le 4 mai, les recours intentés par M. Jean-Marie Le Pen et sa fille Marine, représentants européens, qui contestaient la décision de la HATVP de transmettre lesdites déclarations au procureur de la République, en raison du « doute sérieux » sur leurs « exhaustivité, exactitude et sincérité » (*Le Monde*, 6-5).

– *Déclarations de situation patrimoniale et déclaration d'intérêts auprès de*

la HATVP. Outre la transmission électronique par l'intermédiaire d'un téléservice, le décret 2016-570 du 11 mai comporte en annexe leur contenu (*JO*, 11-5).

V. *Ministres. Partis politiques*.

VOTE

– *Bibliographie*. G. Bergougnous, « Transparence accrue des délégations de vote à l'Assemblée nationale », *Constitutions*, 2016, p. 47.

VOTE BLOQUÉ

– *Assemblée nationale*. L'article 44, alinéa 4, de la Constitution a été appliqué à trois reprises, le 16 juin, et les votes reportés au 21, en raison de l'absentéisme de la majorité lors de l'examen des textes inscrits à la « niche » du groupe LR : propositions de loi constitutionnelle visant à rendre indisponible le corps humain ; visant à lutter contre le recours à une mère porteuse ; et relative au remboursement des taxes d'aéroport.

SUMMARIES

Julie Benetti

Is Unicameralism Compatible with the Republic?

Predominant in the countries of the European Union, in France unicameralism has been associated with the risk of a potential tyranny of the single assembly which would be solely responsible for voting the law. Constitutional history leans in the direction of unicameralism, but the presidential bias of our institutions leans the other way. If the Senate disappeared today, we should fear not so much the dictatorship of the single assembly as the full development of our institutions' presidential logic.

Karen Fiorentino

The Intellectual History of a Long-Standing Debate

The question of the relevance of a second chamber is not new in the French institutional landscape, since it goes back to the debates of the 1789 Constituent Assembly. In these early debates, one could already note certain attacks against unicameralism that bear some resemblance with the often-used expression "democratic anomaly" referring to the higher chamber. However, it must be noted that different arguments prevailed, which explains the republican roots of the assembly.

Tiphaine Le Yoncourt

The Republican Senate as Representative of Local Authorities?

Local elected officials have formed the senatorial electoral body since the Third Republic. This is the foundation of the republican Senate and what justifies its status as "representative of local authorities". However, the history of the higher chamber since 1875 reveals the ambiguity of this expression. The principles inherited from the Revolution forbid any representation of particular and vested interests within Parliament. The designation of senators by local elected officials has thus been maintained by default, for lack of a legitimate

alternative, but without setting up the local authorities "represented" in the Senate as autonomous political entities within the nation.

Franck Lafaille

The President of the Senate

The president of the Senate is the guarantor of the balance of the republican institutions in "normal" times: defender of bicameralism, he is also president of the "Great Council of the communes of France" and appointing authority. In times of constitutional crises, the president of the Senate becomes the guarantor of republican legitimacy. This applies when changes of political regime or of the nature of the political system occur, as well as when the state of emergency is proclaimed.

Jean de Saint Sernin

The Senate Majority during the Fifth Republic
Different Configurations vis-à-vis the Executive

In a bicameral parliamentary system, the lower chamber majority identifies with the government and, if need be, supports the president, thus contributing to the institutional isolation of the higher chamber. A study of the various configurations that have characterised the relationship between the Senate and the executive reveals the apparition of a senatorial majority. However, its emergence does not imply a consistent exercise of legislative action, and the majority in the second chamber is not sufficient to explain its action and its institutional role.

Pauline Türk

Is the Senate an Assembly of Good Legislators?

Beyond assumptions about bicameralism and assertive discourses, the statistics, the Senate actions and initiatives, and an even superficial survey of certain legislative processes, all indicate that, however difficult to measure, the quantitative and qualitative contributions of the Senate to legislative output are real. Using different methods, the Senate has tended to develop a legislative expertise which allows it to justify and promote French bicameralism.

Natalia Chaeva

The Reform of the Senate Rulebook
Fundamental Restructuring of Working Methods?

Passed on May 13th 2015, the resolution aiming to reform the working methods of the Senate belongs to the category of adjustments monitored by the higher chamber in order mainly to defend bicameralism against the widespread challenge it is facing. Modification No. 34 of the Senate rulebook contributes to a greater efficiency of the chamber's work, following the reforms regarding its legislative action and control function.

Tinette Schnatterer

Are French Senators Ghosts Parliamentarians?

The often negative image of the Senate is associated with the alleged conservatism of this institution, but also to some characteristics attached to the senators (such as their advanced age) and their assumed behaviour (notably their absenteeism). Since 2008, several reforms have attempted to modernise the Senate and to lower the age of its members. This paper provides an in-depth study of the profile of French senators, of the impact of the recent reforms and of the way the senators understand their mandate. And it thereby tries to highlight the specificities of the French Senate.

Hugues Portelli

Bicameralism or Regional Power

In Europe, bicameralism has taken two successive forms: one in which the higher chamber represents the aristocracy, and the other in which it represents the territories. The first one has almost disappeared, whereas the second one is being challenged by the strengthening of regional powers and the sharing of legislative responsibilities between national parliament and local assemblies, making the representation of territories superfluous.

Alberto Lucarelli

The Italian Senate: Suppression or Transformation?

Subject to its approval by a referendum in October 2016, the constitutional bill presented by the Renzi government and adopted by the two chambers represents a clear break with the "perfect" bicameralism established by the 1948 Constitution in Italy. This equal bicameralism, which shares the legislative power and the power of control between the two chambers both elected by direct popular suffrage, has faced several challenges since 2000.

The parliamentary debate has led to a marginal strengthening of the powers of the Senate focusing on the defence of regional interests, but has not called into question the institutional imbalance introduced by the bill.

CHRONICLES

Christophe Tukov
The Emergence of a "French Style" *Rule of Law*: The Administrative Court and the Litigation Associated with the State of Emergency

Pierre Astié, Dominique Breillat and Céline Lageot
Foreign Chronicles
(April 1st – June 30th, 2016)

Pierre Avril and Jean Gicquel
French Constitutional Chronicle
(May 1st – June 30th, 2016)

Votre revue POUVOIRS est désormais en ligne !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité des numéros de 1977 à 2011
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1977
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 2000 articles et 140 numéros à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

Bulletin d'abonnement

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 Quetigny

Tél. : 03.80.48.10.33
Fax : 03.80.48.10.34
e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veuillez m'inscrire pour :

☐ un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)

☐ un réabonnement à partir du numéro : .....
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarifs : 83 € (France) – 90 € (étranger)

☐ M. ☐ Mme
Nom : .....
Prénom : .....
Adresse : .....
Code postal : ..... Ville : .....
Pays : .....
Téléphone : ..... Fax : .....
e-mail : .....
(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

© « pouvoirs », novembre 2016
issn 0152-0768
isbn 978-2-02-129848-2
cppap 59-303

réalisation : pao éditions du seuil
impression : cpi firmin-didot au mesnil-sur-l'estrée
dépôt légal : novembre 2016. n° 129848 (00000)
imprimé en france