

PIERRE AVRIL

Les innovations sénatoriales

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

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

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

LES INNOVATIONS DANS LA FONCTION LÉGISLATIVE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET DE CONTRÔLE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PRATIQUE DES MISSIONS ET DES GROUPES D'ÉTUDES

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

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

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

LES « CONVENTIONS » SÉNATORIALES

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

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

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

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

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

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

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

(11) *Ibid.*, n° 39, p. 177.

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