

JEAN MASTIAS

*Histoire des tentations
du Sénat de la V^e République*

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

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

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

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

LE SÉNAT DE 1958

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

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

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

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

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

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

1959-1969 : LES ANNÉES DIFFICILES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1969-1974 : LA QUÊTE D'UNE SPÉCIFICITÉ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1974-1980 : LES PIÈGES MAJORITAIRES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1981-1986 : LES RISQUES DE L'OPPOSITION

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

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

Un comportement différent prévaut cependant. L'antagonisme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ET MAINTENANT ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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