FRANÇOIS GOGUEL

Du Sénat de la IIIe à celui de la Ve

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

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

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

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

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

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

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

(1) Pierre Avril, *La Ve République. Histoire politique et constitutionnelle*, Paris, PUF, 1987.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entièrement renouvelé au printemps 1959, après des élections

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

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

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

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

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

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

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

Mais certains changements se sont certainement produits, par rapport à la IIIe République, dans le climat qui règne aujourd'hui au Palais du Luxembourg.

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

Le développement de services propres au Sénat, recrutés par

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

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

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

Mais l'essentiel n'est pas là.

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

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

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

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

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

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

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

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

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