

MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

*Le métier de sénateur**

En même temps que sénateur, vous êtes un élu du suffrage universel direct. A la lumière de cette double connaissance, en quoi, selon vous, les relations qu'un sénateur entretient avec ses « grands électeurs » diffèrent-elles de celles qu'un autre élu entretient avec ses électeurs ?

Quand un député ou un conseiller général reçoit une demande d'intervention, en audience ou par courrier, il ne connaît bien souvent rien d'autre du requérant que ce que celui-ci veut bien lui dire. Est-il « son » électeur passé ou potentiel ? Est-il seulement électeur dans sa circonscription ? Se dérange-t-il jamais pour voter ? A-t-il des opinions politiques et lesquelles ?

Autant de questions sans réponse et d'ailleurs sans grand intérêt : l'élu s'efforce de rendre le service qui lui est demandé parce que tel est notamment son rôle. Il sait bien en outre que sur 10 000 démarches qui lui seront demandées, si les 9 999 qu'il fera en effet ne lui vaudront aucune gratitude, la dix millième qu'il oubliera ou négligera risquera de peser lourd dans sa carrière...

Tel est aussi le cas du sénateur dans ses rapports avec les particuliers qui ne manquent pas de faire appel à lui surtout s'il est renommé et passe pour être à la fois ou non, disponible, accueillant, organisé, influent et obstiné.

Mais le sénateur — surtout sans doute dans les petits départe-

* Pour mieux cerner la réalité du métier de sénateur, Pouvoirs avait soumis les questions ci-dessous à deux vice-présidents de la Haute Assemblée, l'un de la majorité, l'autre de l'opposition. Seules les réponses de ce dernier nous sont parvenues en temps utile.

ments, tel le territoire de Belfort, où il n'y en a qu'un — a des relations privilégiées avec ses ou plutôt avec les « grands électeurs ». Parce que c'est son rôle constitutionnel que de représenter les collectivités locales. Parce qu'il les connaît comme ils le connaissent : personnellement. Parce que, comme lui, ils savent les grandeurs et les servitudes du statut de l'élu. Parce qu'ils font partie des 2 % de Français qui n'ignorent rien du sénateur, de son mode d'élection ou de la durée de son mandat comme du rôle du Sénat. Parce que ce sont eux et parce que c'est lui et qu'il se tisse entre eux des liens d'estime et d'amitié réciproques. Parce qu'il tient d'eux, à coup sûr, son mandat dont le renouvellement éventuel dépendra, en bonne partie, de la majorité d'entre eux.

Pour toutes ces raisons, le sénateur est particulièrement à la disposition des grands électeurs qui doivent pouvoir le toucher à chaque instant. Et s'ils ne vont à lui, c'est lui qui va à eux, les visite dans leurs mairies ou chez eux, assiste aux séances du conseil général et des conseils municipaux. C'est à eux qu'en priorité il rend compte de ses activités.

Quand il est membre d'un parti démocratique, un sénateur n'entretient les mêmes relations qu'avec ses adhérents qui sont, il est vrai, chronologiquement, ses premiers « grands électeurs ».

L'article 20 de la Constitution dispose que le Gouvernement est responsable devant le Parlement et donc devant le Sénat aussi, même si la Constitution ne prévoit pas d'autre modalité de mise en œuvre de cette responsabilité que celle, limitée, du dernier alinéa de l'article 49. Avez-vous le sentiment de contrôler le Gouvernement et, si oui, comment et à quelles fins puisque vous ne pouvez le renverser ?

Si l'article 20 de la Constitution stipule que le Gouvernement « est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 », il suffit de se reporter à ces derniers pour constater que si « l'une des chambres a la faculté de censurer les ministres » (de Gaulle, in *Mémoires d'Espoir*), cette chambre n'est pas la Chambre Haute.

Si le Sénat est sage et orthodoxe, le Premier ministre peut condescendre à lui faire l'honneur de « lui demander (...) l'approbation d'une déclaration de politique générale » (art. 49, § 4 de la Constitution) : il a fallu attendre le centenaire du Sénat et plus de seize années d'application de la Constitution du 4 octobre 1958 pour qu'à l'initiative de M. Giscard d'Estaing, son Premier ministre

M. Jacques Chirac fasse application de cette disposition constitutionnelle, potestative et sans effet possible.

Mais on sait qu'en pratique l'Assemblée nationale, les choses étant ce qu'elles sont, n'use pas du pouvoir qui lui est reconnu de renverser le Gouvernement, soit que celui-ci prenne l'initiative d'engager devant elle sa responsabilité sur son programme, sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte, soit qu'elle la mette en cause par une motion de censure : une seule motion de censure fut jamais votée. C'était le 4 octobre 1962. Mal en prit à l'Assemblée qui fut dissoute, un Gouvernement Pompidou succédant aussitôt à un autre Gouvernement Pompidou.

Ne renversent en réalité les Gouvernements, sous la Ve République, que le Président de la République, en dehors des temps de cohabitation, et le corps électoral.

En temps de cohabitation et conformément à la lettre de l'article 8 de la Constitution, le Président de la République ne met fin aux fonctions du Premier ministre que « sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement ». De même, c'est « sur la proposition du Premier ministre » qu'il « nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions ». Par contre, de Gaulle ne célébrait pas que s'il « existe un Gouvernement qui détermine la politique de la nation »... « tout le monde sait et attend qu'il procède de mon choix et n'agisse que moyennant ma confiance » (*ibid.*).

En changeant la majorité de l'Assemblée nationale, le peuple souverain entraîne à tout coup le changement de Gouvernement.

En contrôlant le Gouvernement, les parlementaires, sénateurs comme députés, peuvent aussi bien l'amener à modifier sa politique que la dénoncer devant l'opinion publique et par là en préparer, à terme, la chute.

Tel est bien le double but des sénateurs de l'opposition dans leur exercice du « contrôle parlementaire » par l'emploi des diverses techniques d'information et d'investigation qui sont à leur disposition : discussion budgétaire, rapports spéciaux du budget, questions d'actualité, questions écrites, orales — avec ou sans débat —, participation à des commissions d'enquête ou de contrôle ou à des missions d'information ; la majorité sénatoriale pour sa part n'utilise en général ces instruments, bien souvent en... « les contrôlant », que pour servir de faire-valoir au Gouvernement, *proprio motu* ou à la demande du Gouvernement lui-même.

A une époque où la Constitution donne au Gouvernement le pouvoir de faire lui-même la loi (priorité dans la fixation de l'ordre du jour et vote bloqué, sans parler du « 49-3 ») le parlementaire — et

donc le sénateur — peut s'efforcer de... « contrôler » le Gouvernement législateur en dénonçant cette pratique, en multipliant les rappels au règlement, les amendements et les interventions. Il le peut surtout, depuis 1974, en formant avec 59 de ses collègues d'assemblée, un recours devant le Conseil constitutionnel.

Par les moyens rappelés, dans le double but indiqué, le contrôle existe. La presse, écrite et parlée, en le répercutant — plus ou moins selon son degré d'indépendance — l'amplifie. Mais parce qu'il est le produit collectif de participations individuelles, nul ne peut à juste titre avoir le sentiment de l'exercer entièrement.

L'image traditionnelle selon laquelle le Sénat est une « assemblée de réflexion » a été éprouvée par l'attitude oppositionnelle qui fut la sienne de 1981 à 1986. En quoi votre impression personnelle confirme-t-elle cette remise en cause ?

« L'opposition, dès lors qu'elle transforme le Sénat de chambre de réflexion en chambre de démolition, n'a rien à attendre de la majorité. »

Prononcée le 15 décembre 1983, cette phrase n'est pas d'André Labarrère, ministre socialiste des relations avec le Parlement ou d'André Laignel, socialiste connu pour ses formules lapidaires et provocatrices. Elle est de Maurice Blin, très orthodoxe et libéral rapporteur général de la commission des finances du Sénat qui ne put pour autant, en dépit de ses efforts, empêcher la majorité de la Haute Assemblée de repousser la loi de finances en totalité dès la première lecture, et pour la première fois depuis 1958.

C'est contre la tradition du Sénat des IV^e et V^e Républiques, aussi, qu'en 1982 par exemple, il adopte 21 fois la question préalable en dépit des objurgations du président Poher : « 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. »

Cette attitude oppositionnelle allait, sous l'influence grandissante du RPR et singulièrement de son président de groupe M. Charles Pasqua, se transformer en 1984, ainsi que Jean Grangé l'a justement noté, jusqu'à l'utilisation du « temps comme moyen de blocage de la procédure législative et non plus de réflexion ou de négociation », la majorité du Sénat contestant au Gouvernement jusqu'à la maîtrise de son ordre du jour, nonobstant la Constitution et son article 48.

Bien des membres de la majorité de gauche d'alors se découvrirent à leur propre étonnement, du fait de cette attitude nihiliste de la majorité sénatoriale, avoir pour le Sénat les yeux du général de Gaulle !

Les sénateurs socialistes, quant à eux, ne pouvaient au plan du travail législatif de séance et en ces circonstances qu'aider le Gouvernement par la plus grande discrétion possible, voire en quittant l'hémicycle pour éviter que les membres de la majorité sénatoriale, moins nombreux qu'eux par accident, ne réclament scrutin public sur scrutin public, d'où perte de temps supplémentaire...

A la vérité, cette image nouvelle du Sénat ne fut pas constante de 1981 à 1986 de même qu'elle n'a pas aujourd'hui totalement disparu.

Fréquemment surtout il est vrai au début de cette période, sous l'influence de quelques hommes — président de commission ou rapporteurs — de dialogue et, plus encore, à la fois de compromis et d'ordre, le Sénat sut être la « réflexion » qui justifie son existence. Ainsi, après y avoir apporté sa « patte », vota-t-il dans sa majorité de nombreuses lois caractéristiques de l'*aggiornamento* : amnistie, modification de la loi « Peyrefitte », suppression des tribunaux militaires et de la loi « anticasseurs », loi « Quilliot » notamment — de même qu'il accepta, après des débats nourris de... réflexions de haute tenue, la suppression de la Cour de sûreté et l'abolition de la peine de mort.

Par contre, si aujourd'hui la majorité du Sénat accepte mal de voir parfois sa minorité tenter, avec des moyens infiniment plus faibles que ceux dont elle a elle-même disposé précédemment, d'utiliser le temps pour laisser à l'opinion publique celui de réagir et au gouvernement celui... de réfléchir — elle-même continue trop souvent de renoncer à la réflexion : ainsi ne proteste-t-elle même plus quand si souvent l'urgence est demandée qui empêche toute « navette », occasion obligée de la réflexion ; ainsi les commissions, tombant d'un excès dans l'autre, ne procèdent plus à aucune audition, ou peu s'en faut ; ainsi le Sénat rejette-t-il par le vote de questions préalables des textes qu'il renonce à tenter d'améliorer parce qu'ils ont son accord de principe.

Pour être lui-même le Sénat ne doit ni résister jusqu'au veto, ni se laisser bousculer. « Ligoté » mais non « bâillonné », selon la formule de Jean Mastias, il peut n'être ni paralysant ni paralysé.

Les votes des sénateurs reflètent de plus en plus exactement les clivages politiques de l'Assemblée nationale, dans des conditions qui paraissent altérer une autre image du Sénat, dont l'esprit d'indépendance l'emporterait sur les appartenances partisans. Si cette identification devait se confirmer, à quoi la Haute Assemblée servirait-elle encore aujourd'hui ?

C'est parce qu'il s'est rebellé devant la manière dont le général de Gaulle l'a traité et aussi, grâce principalement à Gaston Monnerville, celle dont le premier Président de la V^e République violait allégrement la Constitution que le Sénat s'est donné une réputation d'indépendance — même si la plupart de ses membres ont toujours été, depuis un siècle et sous trois Républiques, étroitement dépendants de pesanteurs psychologiques, économiques et sociales.

Mais si la République est si belle sous l'Empire, c'est que le républicanisme met une limite au conservatisme en le mâtinant de libéralisme.

Or, au sens noble de ce terme, les sénateurs libéraux se font rares et de plus en plus discrets.

J'ai vu un jour — ce devait être en 1982 — l'un des derniers d'entre eux voter un texte à main levée avec l'unanimité des membres de la majorité présents dans l'hémicycle tout en secouant négativement la tête. Cela m'a paru le symbole de cette évolution qui amène de plus en plus toute la droite du Sénat à pratiquer ce qu'elle reprochait tant jusque-là à chacun des groupes de la gauche, c'est-à-dire une discipline de vote qui cette fois n'est pas justifiée par un mode différent de désignation à la candidature, l'appartenance à un parti de masse où les organismes dirigeants sont juridiquement représentatifs d'une base militante, l'existence de réels débats à tous les échelons...

Certes, c'est depuis longtemps qu'on prétend qu'au Parlement un discours peut « parfois changer une opinion mais un vote jamais ».

Néanmoins jusqu'à un temps récent, de nombreux sénateurs manifestaient suffisamment souvent leur opinion non conformiste, tant dans leur discours que dans leur vote, pour que l'image du Sénat tout entier s'en ressentît.

Ce n'est apparemment plus le cas et s'il devenait véritablement et durablement une simple chambre d'enregistrement sans plus remettre l'ouvrage sur le métier pour le polir sans cesse et le repolir, le Sénat perdrait sa raison d'être.

Il n'en est pas encore là.

D'abord parce que l'uniformité de façade cache des divergences de fond qui, aussitôt connues dans « les couloirs » se répercutent parfois, à mots plus ou moins couverts, jusque dans la salle des séances.

Ensuite, parce qu'en certaines circonstances, de manière regrettable mais préférable au suivisme absolu, des membres importants de la majorité sénatoriale imposent, en partie au moins, leur point de vue au Gouvernement, ceci au stade de la préparation du projet — ce qui leur donne la conscience plus tranquille pour conduire ensuite leurs amis à voter la question préalable, c'est-à-dire à ne pas débattre ni amender.

Enfin parce qu'on voit tout de même encore, fort heureusement, dans le détail au moins des discussions de textes qu'on dit « techniques » des majorités se former au-delà des clivages politiques, en commission ou même en séance.

C'est pour un sénateur d'opposition une satisfaction d'autant plus grande qu'il est de plus en plus rare d'obtenir contre l'avis soit de la Commission, soit du Gouvernement, soit des deux, le vote de l'amendement qu'il propose. Il arrive même qu'il soit ensuite retenu définitivement après commission mixte paritaire ou non.

Il n'est au demeurant pas pensable que tous les membres de la majorité renoncent jamais et à tout jamais à être législateurs !

Depuis que le Conseil constitutionnel a en grande partie pris en charge la fonction de veiller au respect des libertés, dont le Sénat avait auparavant entendu se faire une spécialité, avez-vous le sentiment que le Sénat apporte encore une contribution originale à l'élaboration des textes législatifs, et si oui laquelle ?

« Si vous voulez qu'on dise du bien de vous, commencez par en dire vous-même. » C'est en application de ce conseil de l'humoriste que les sénateurs répètent, depuis des lustres, que le Sénat est le gardien vigilant des libertés !

Ainsi est née une réputation qui pâtit de ce qu'au Palais-Royal des hommes du même type sont appelés à statuer en dernier ressort et ont eu à intervenir au nom du respect des libertés — principalement sinon de celles qui « oppriment » là où la loi pourrait libérer, du moins de celles qui font bon marché de cet autre principe constitutionnel qu'est l'égalité.

Le trait ainsi et volontairement forcé ne tend pas à gommer que, sur requête du président du Sénat, le Conseil constitutionnel a

veillé, à propos de la liberté d'association, au respect d'une liberté publique, et que l'élargissement de sa saisine lui a fréquemment donné, depuis, l'occasion d'intervenir en faveur de la liberté individuelle (fouille des véhicules, droits de la défense).

Néanmoins, les « Sages du Palais-Royal » ont en la matière, sans il est vrai aller jusqu'à l'excès, privilégié par exemple la propriété (nationalisations, dommages causés par faits de grève, privatisations) ou l'enseignement privé.

Il reste que tout naturellement, parce que les sénateurs sont les élus des élus locaux et qu'eux-mêmes dirigent ou animent souvent ces collectivités territoriales qu'ils représentent constitutionnellement, que le Sénat est porté à défendre jalousement les franchises locales : c'est en ce domaine qu'il apporte encore une contribution originale à l'élaboration des textes législatifs.

Plus il y a de débats, plus il y a de recours et plus les libertés ont des chances d'être protégées. Le Conseil constitutionnel participe d'autant plus à cette protection qu'il ne connaît ni le vote bloqué ni le « 49-3 ». Or c'est seulement si le Gouvernement ne le fait pas à sa place grâce à ces moyens de procédure que le Parlement peut faire la loi et veiller au respect des libertés.

Le Conseil constitutionnel lui, s'il ne fait pas la loi peut librement la défaire. Plus que l'Assemblée nationale, et à la différence du Sénat, il a « le dernier mot »... dès lors que, par exemple, par le Sénat et son opposition socialiste, la parole lui est donnée.

Le fameux « pas de sénateur » est-il toujours compatible avec le rythme de vos activités ? Le mandat sénatorial vous semble-t-il aussi prenant que le mandat de député ?

L'expression « pas de sénateur » n'est nullement « fameuse ». A dire vrai, elle est une déformation de celle, au sens identique, de « train de sénateur », le « train » étant bien « l'allure en général, la vitesse de la marche » (Larousse).

D'où vient le « train de sénateur » et à quoi se réfère-t-il ?

On pourrait le croire contemporain de la III^e République, époque où le Sénat, dont l'adhésion était alors nécessaire au vote définitif de la loi, soumettait les textes, avant de prendre position, en commission comme en séance, à de longs et minutieux examens : adoptée en deuxième lecture par la Chambre des députés en 1902, la loi sur les retraites des employés... de chemin de fer (voilà-t-il notre « train » ?) ne fut adoptée par le Sénat qu'en 1909. Il fallut cinq ans au Sénat

pour adopter les lois instituant l'impôt sur le revenu (1914), sur les congés payés (en 1936), sur l'abrogation de l'incapacité de la femme mariée (en 1937). Quant au projet de loi tendant à instituer le vote des femmes, adopté par la Chambre en 1919, il fut définitivement « enterré » par le Sénat en 1932 après une opposition catégorique de sa part en 1922, 1924 et 1926 !

Mais il ne faut pas se fier à l'intuition : comme on le sait, le lièvre de La Fontaine, déjà,

« laisse la tortue

Aller son train de sénateur »

de telle sorte qu'à l'évidence c'est dès la Rome antique qu'on prêtait aux pères conscrits « une démarche lente et grave » (Littré).

Si l'usage de la locution a perduré, c'est sans doute que ne rendent le pas alerte ni la majesté du palais du Luxembourg, ni le moelleux de ses tapis, ni la sagesse qu'enseigne l'expérience. Or la moyenne d'âge ne peut que rester plus grande au Sénat qu'au Palais-Bourbon compte tenu de l'âge légal minimum de trente-cinq ans ici contre vingt-trois là comme de la durée du mandat : neuf ans d'un côté, cinq — sauf dissolution ! — de l'autre.

S'il existe un « pas » ou un « train » de sénateur, je ne puis dire en tout cas s'ils seraient compatibles avec le rythme de mes propres activités. A l'image de l'actuel et vert doyen de la Haute Assemblée, je conserve spontanément le « pas de chasseur » que j'ai toujours eu et qui me paraît — illusion ? — me permettre seul de remplir toutes mes obligations, aussi nombreuses et prenantes que celles d'un député, je peux en témoigner.

Y a-t-il, concernant le Sénat ou le métier de sénateur, une réforme, ou une évolution qui vous semblerait utile, voire nécessaire ? Si oui, laquelle ou lesquelles ?

Une réforme du Sénat n'est pas utile : le peuple français l'a clairement signifié au général de Gaulle. Mais au Sénat, plusieurs réformes sont souhaitables, la plupart dans l'organisation du travail des sénateurs pour leur donner le temps qui leur est nécessaire.

Ainsi les commissions devraient cesser de se réunir à tout moment, à l'initiative de leur président, et bien souvent pour plusieurs d'entre elles, sinon toutes, en même temps que la séance du Sénat, d'où un apparent absentéisme toujours néfaste à l'image d'une assemblée parlementaire sinon à la qualité de son travail.

Les sénateurs suivraient peut-être aussi plus utilement les travaux en séance si le temps leur était laissé, surtout lorsque le texte examiné ne ressort pas de la compétence de la commission à laquelle ils appartiennent, de prendre connaissance des rapports si souvent mis en distribution la veille, voire au moment même de l'ouverture du débat. L'observation vaut pour les amendements.

Dans un autre ordre d'idée, je ne verrais pas d'inconvénient à ce que soit tentée la retransmission radiotélévisée de certains travaux de certaines commissions.

Celle des questions d'actualité gagnerait pour sa part à ce que soit adoptée au Sénat la formule du *question time* britannique avec des questions et des réponses spontanées, brèves et incisives, le Gouvernement acceptant en tout cas de limiter son propre temps de parole.

Surtout, les sénateurs des groupes différents doivent se succéder dans la pose des questions au lieu qu'aujourd'hui, on entende tous les orateurs d'un groupe puis tous ceux d'un autre. D'une part, cela manque de variété dans l'orientation des questions ; d'autre part, on voit des groupes entiers dont les interventions ne sont pas retransmises par la télévision, les ministres allongeant volontairement leurs réponses aux orateurs de la majorité jusqu'à l'heure de la fin de la retransmission pour en priver les orateurs d'un groupe d'opposition auquel le sort réserve la parole en dernier, cela s'est vu : cette mesquinerie n'est pas une hypothèse d'école.

Elle devrait être interdite par un « statut de la minorité » qui lui permettrait par ailleurs d'avoir l'initiative et la maîtrise d'un certain nombre de commissions d'enquête et de contrôle. Hormis peut-être la commission d'enquête sur l'industrie textile qui a plus tard inspiré au premier Gouvernement de la gauche son « plan textile », les commissions d'enquête et de contrôle du Sénat n'ont eu d'intérêt réel et de portée... que lorsque sa majorité était d'opposition.

Enfin, j'attends du Conseil constitutionnel qu'il se décide à juger contraire à la loi suprême que la majorité sénatoriale rejette un texte par le vote de la question préalable lorsqu'il est manifeste qu'elle souhaite ainsi en précipiter l'adoption en paralysant le droit d'amendement tant de ses membres que de ceux de l'opposition !

RÉSUMÉ. — *Les relations privilégiées d'un sénateur socialiste avec ses « grands électeurs » : « Contrôle parlementaire » = produit collectif de participations individuelles. Le Sénat peut n'être ni paralysant ni paralysé. La discipline de vote de la Droite. Les libertés qui oppriment. Le « pas de sénateur » n'est nullement « fameux ». Pour un « statut de la minorité ».*