

DIDIER MAUS

Libres propos sur le Sénat

La première image du Sénat est celle de ses locaux. Le palais du Luxembourg est, comme le Palais-Bourbon, un palais historique, mais plus ancien que lui et présentant certaines caractéristiques qui soulignent sa spécificité. Son caractère monumental, l'abondance, voire la surabondance des décorations dorées, les peintures académiques, une épaisse moquette rouge qui remplace le marbre froid de l'Assemblée nationale, l'environnement du jardin du Luxembourg confèrent à cet espace et à ses volumes une ambiance feutrée où élever la voix serait inconvenant. Dès que l'on entre au Sénat, on a un peu le sentiment de changer de monde. Certes, l'histoire de France y résonne, mais l'histoire de la France au quotidien y est quelque peu assourdie.

La deuxième image concerne ceux qui peuplent le Sénat. Il y a les sénateurs, il y a leurs collaborateurs, il y a les fonctionnaires parlementaires. L'essentiel se compose des sénateurs. Il est aisé de constater, à travers les annuaires, que sociologiquement le recrutement sénatorial est un peu plus âgé que celui de l'Assemblée nationale. Ce n'est pas pour rien que le Sénat actuel découle du Conseil des anciens de la Constitution de l'An III, et qu'il faut toujours trente-cinq ans pour être élu au Sénat, alors que l'accomplissement du service national suffit pour entrer à l'Assemblée nationale. Cette simple différence, jointe à une tradition française qui veut que le parcours politique ne commence pas au Sénat, modèle la psychologie des

* Ce texte reprend, pour partie, les éléments d'un rapport sur « Le Sénat français » présenté à Pau le 31 mai 1991 lors des Journées constitutionnelles franco-espagnoles (Institut d'Etudes juridiques ibériques et ibérico-américaines, Université de Pau et des pays de l'Adour). Les actes de ce colloque seront publiés chez Economica (coll. « Droit public positif »).

sénateurs. Leur mode d'élection, le suffrage universel indirect dans le cadre du département, la durée de leur mandat (neuf ans) renouvelable par tiers tous les trois ans, l'impossibilité de dissoudre le Sénat donnent à ceux qui siègent dans cet hémicycle le sentiment d'une durée, voire d'une éternité, que ne possèdent jamais leurs collègues de l'Assemblée nationale. Il en découle une dimension du temps sénatorial (qui n'est pas sans conséquence sur le mode de travail du Sénat) qui ne suit pas le même rythme que le temps de l'Assemblée nationale, ni, *a fortiori*, le temps de l'action gouvernementale. Cela ne signifie nullement que les sénateurs soient obligatoirement des freins, mais simplement qu'il existe chez eux une perception de la longue durée différente de celle qui peut exister ailleurs. Faut-il évoquer ici ce souvenir observé au printemps 1986 où, après une prestation à la tribune du ministre de l'économie et des finances, M. Balladur, le doyen du Sénat, M. Geoffroy de Montalembert, prenait familièrement par l'épaule un jeune collaborateur du ministre d'État et lui disait sur le ton de la confiance : « Cher ami, ce que je viens d'entendre me rappelle M. Poincaré en 1926. »

Au-delà des images vraies, telles qu'elles viennent d'être évoquées, se rencontre rapidement l'image construite, c'est-à-dire la représentation du Sénat. En réalité, la question est simple : le Sénat est-il le temple de la sagesse ou le temple du conservatisme ? Pour certains, il s'agit de la même chose et cela peut recevoir une connotation positive. Pour d'autres, au contraire, il y a dissociation : être conservateur est péjoratif, alors qu'être un sage est au contraire une vertu. Suivant les périodes politiques de la V^e République, le Sénat a été perçu soit comme le dernier refuge d'un certain conservatisme, quelquefois celui de la République, quelquefois celui du libéralisme, soit, dans d'autres périodes, au contraire, toute son action a été soulignée comme étant l'apport de la sagesse aux impulsions de l'Assemblée nationale.

Incontestablement, prendre parti sur ce dilemme relève bien souvent de l'option politique, mais la question demeure : à quoi sert le Sénat ? Est-il un véritable protecteur des libertés ou n'est-il qu'une étape obligée dont il conviendrait de surmonter les obstacles le plus rapidement possible ? Il ne fait guère de doute que l'image que la majorité sénatoriale essaie, depuis bien longtemps, de véhiculer est celle du temple de la sagesse et le refuge des libertés par rapport aux excès du pouvoir exécutif ou d'une majorité temporaire de l'Assemblée nationale. Un sondage, commandé par le Sénat lui-même à l'un des meilleurs instituts de la place de Paris, a montré que l'image du Sénat chez les électeurs sénato-

riaux¹, c'est-à-dire avant tout les 550 000 élus locaux de France, était presque identique à celle qui ressort d'une analyse précise des discours successifs des présidents du Sénat, non seulement du président Alain Poher (1968-1992), mais également de son prédécesseur, M. Gaston Monnerville, depuis 1947.

Le Sénat est reçu comme étant effectivement un temple de la protection des libertés. Ceci explique sans doute qu'il n'ait pas manifesté un enthousiasme débordant pour accroître, en 1990, les compétences du Conseil constitutionnel².

En termes d'image, c'est-à-dire de symbole, il y a une concurrence entre le Conseil constitutionnel et le Sénat. Certains contestent, avec de très bons arguments, qu'une assemblée politique puisse être considérée comme un gardien des droits fondamentaux, cette fonction ne pouvant être attribuée qu'à un juge constitutionnel. Peu importe la réalité académique, nous sommes dans le domaine de la symbolique.

Il est en tout cas une réalité nette : l'impossibilité de contourner le Sénat. L'expérience de ces dix dernières années est particulièrement enrichissante. Entre 1981 et 1986, le Sénat se situe dans une opposition claire, nette et déterminée vis-à-vis de la majorité présidentielle et parlementaire. Certes, il n'a pu empêcher aucune des grandes lois des années 1981 à 1984 (il a même eu, dans certains cas, l'habileté de ne pas faire durer le débat au-delà du raisonnable), mais il a su, dans certaines circonstances, lorsque la popularité du Gouvernement de gauche commençait à fléchir, utiliser les ressources de son règlement pour retarder, voire considérablement freiner le débat³. Lorsque le Sénat dit : « Moi, je prends mon temps » (ce qui s'exprime dans la maxime suivante : « Le Gouvernement est maître de l'ordre du jour, le Sénat est maître de ses horaires »), il est impossible à un Gouvernement d'aller à l'encontre de cette attitude⁴.

1. « L'image du Sénat auprès des Français », sondage SOFRES, juin et septembre 1990, diffusion Groupe d'étude des parlements (Association française de science politique), décembre 1990, *Revue française de droit constitutionnel*, 5, 1991, p. 102.

2. Didier Maus, *La pratique constitutionnelle française 1990*, PUF, 1991, p. 110-116 ; v. *Revue française de droit constitutionnel*, numéro thématique « L'exception d'inconstitutionnalité », 4, 1990.

3. V. mon rapport « Le Parlement français de l'alternance à la cohabitation, 1981-1987 » (Colloque « Les nouveaux aspects des institutions de la V^e République », Oxford, Maison de France, 1987), in D. Maus, *Etudes sur la Constitution de la V^e République*, Ed. STB, 1990, p. 221 et s.

4. V. en dernier lieu S., 10 novembre 1992, à propos du projet de loi portant réforme de la procédure pénale, où, à la suite d'une protestation du président de la commission des lois, le garde des Sceaux a accepté que le débat soit reporté pour que « le Sénat dispose de tout le temps nécessaire pour mener à bien un travail qui demande un soin extrême » (*BIRS*, n° 535, p. 5).

Entre 1986 et 1988, le Sénat s'est trouvé dans une position exceptionnellement forte. L'élection législative de 1986 avait donné à l'Assemblée nationale une majorité de droite, conforme à la majorité sénatoriale. Cette dernière a alors tenu un discours très simple : « Depuis 1981, j'ai été le dernier rempart des libertés républicaines, vous devez donc me remercier et j'ai droit à tous les égards dus à ceux qui ont maintenu le flambeau ». Ceci explique que de 1986 à 1988 aucune loi n'ait été adoptée sans qu'il y ait accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat, c'est-à-dire, dans plusieurs circonstances, une réelle supériorité de la volonté sénatoriale sur celle de l'Assemblée nationale.

Ces quelques images étant fixées, il convient d'aborder la question essentielle : pourquoi la légitimité du Sénat est-elle remise en cause ?

UNE EXISTENCE A JUSTIFIER

Il serait fallacieux de croire que l'existence du Sénat est parfaitement intégrée dans l'ordre constitutionnel français.

Il est exact que depuis 1795, c'est-à-dire depuis le Directoire, toutes nos Constitutions, à l'exception de celle de la Seconde République de 1848, ont prévu une deuxième assemblée, mais il pèse néanmoins sur le Sénat un péché d'origine. Les deux premières Constitutions fondatrices de la France contemporaine, la Constitution monarchique de 1791 et la première Constitution républicaine, jamais appliquée, de 1793, ne prévoyaient pas de seconde chambre. Les débats des pères fondateurs de ces deux Constitutions montrent d'ailleurs qu'il était difficilement imaginable, pour eux, que la souveraineté puisse être partagée entre deux assemblées. Chacun sait que, pour une grande partie de la doctrine politique et juridique française, le précédent de 1795 n'est pas significatif ; il s'agit déjà de la deuxième phase de la Révolution, c'est-à-dire d'une Révolution plus modérée. Ce n'est plus la Révolution des Droits de l'homme et de la République. Ceci explique qu'en 1848 les constituants de l'époque, désireux de refonder la République, ne prévoient qu'une seule Assemblée nationale, et oublient la deuxième chambre.

Il faudra attendre le Second Empire, donc une image détestable, et surtout la III^e République, pour que le Sénat s'affirme comme étant un des éléments essentiels du système institutionnel français. Mais il faudra surtout que, rapidement, dès le début de la

III^e République, la majorité du Sénat devienne républicaine en 1879 et que cette assemblée conçue pour être un contrepoids monarchique se transforme en un symbole d'une République modérée pour que son existence s'inscrive dans la tradition républicaine, ce qui ne veut pas dire toute la tradition de la gauche.

Sous la III^e République, le Sénat s'oppose plus facilement aux gouvernements les plus à gauche qu'aux gouvernements modérés. Pour ne prendre que la période de l'entre-deux-guerres, Edouard Herriot et Léon Blum ont fait l'expérience qu'un Sénat disposant de pouvoirs égaux à ceux de la Chambre des députés peut faire tomber un gouvernement de gauche.

Ce souvenir sera si présent dans la première Assemblée constituante de 1945-1946 que le projet de Constitution soumis au peuple français en avril 1946 prévoit un Parlement monocaméral. Est-ce uniquement à cause de l'absence d'une seconde chambre que le référendum de mai 1946 est négatif ? Il est difficile de l'affirmer. En tout cas, cette conclusion sera celle du MRP pour faire adopter, dans la deuxième Assemblée constituante, le retour d'une deuxième chambre, baptisée non pas Sénat, mais Conseil de la République et dont les pouvoirs seront nettement inférieurs à ceux de l'Assemblée nationale.

Le débat sur l'existence de la seconde assemblée ne disparaîtra jamais de la scène politique française. En 1958, il n'y aura aucune véritable discussion. La Constitution sera bicamérale, encore faut-il savoir de quel bicaméralisme il s'agit¹, mais en 1968-1969 le général de Gaulle propose de modifier profondément l'institution sénatoriale, de la fusionner avec le Conseil économique et social et de lui retirer une grande partie de ses attributions législatives.

Le référendum du 27 avril 1969 sera également négatif. Ceci confirme-t-il l'attachement à la deuxième assemblée déjà exprimé en 1946 ? Sans doute... Il convient, en tout cas, de relever que les deux seuls référendums négatifs de l'histoire constitutionnelle française mettent en cause l'existence du Sénat ou la réduction de son influence.

Un signe supplémentaire de cette éternelle nécessité de justifier l'existence de la seconde assemblée se trouve en 1975, à l'occasion de la célébration du centenaire du Sénat de la République au palais du Luxembourg. Le Président Valéry Giscard d'Estaing ayant accédé, l'année précédente, à la fonction présidentielle, il devenait

1. V. mon rapport *L'écriture du Sénat*, in *L'écriture de la Constitution de 1958*, Economica, 1992, p. 415 et s.

aisé de l'inviter à venir célébrer ce grand anniversaire. Après que le président Alain Poher eut rappelé que le grand-père de M. Giscard d'Estaing était lui-même sénateur, le Président de la République éprouve le besoin de terminer son discours en déclarant : « Je souhaite longue vie au Sénat de la République. »¹ Faut-il souhaiter longue vie à une assemblée parlementaire alors qu'elle est si intimement liée à la notion de démocratie représentative ? Ceci signifie simplement qu'il a existé, et qu'il existera toujours, un doute sur la nécessité de posséder une seconde chambre. Personne, en 1989, n'a éprouvé le besoin de souhaiter longue vie à l'Assemblée nationale, cela va de soi. Par contre, au Sénat, chaque anniversaire permet de constater que l'institution est toujours présente.

Troisième président du Sénat de la V^e République, M. René Monory éprouve également le besoin, après son élection du 2 octobre 1992, de justifier la fonction de l'assemblée qu'il incarne désormais. Le 13 octobre, dans son allocution d'installation, il conclut son propos en déclarant : « Je souhaite que nous donnions ensemble toute sa mesure à l'assemblée de pondération et de dialogue qu'est le Sénat. Montrons qu'il peut aussi incarner l'imagination de l'avenir. »² Une fois de plus, il est indispensable d'insister sur les vertus cardinales du Sénat, mais également de justifier implicitement son existence.

UNE DÉSIGNATION CONTESTÉE

La contestation de légitimité qui entoure le Sénat provient-elle de son mode de désignation ? Il y a là une question essentielle qui, comme la précédente, fait partie du paysage politique et constitutionnel français. Comment composer une seconde chambre ? Telle est la question que l'on retrouve dès que la Constitution veut instituer un système bicaméral. Le corps électoral sénatorial français est, à l'heure actuelle, composé à 95,5 % de représentants des communes ; pour 3 % il est composé des conseillers généraux, et pour les 1,5 % restants des conseillers régionaux et des parlementaires nationaux. Il s'agit du suffrage universel indirect. Il faut d'ailleurs insister sur le fait que la Constitution, dans son article 3, spécifie bien que « le suffrage peut être direct ou indirect... Il est toujours universel, égal et

1. D. Maus, *Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la V^e République*, La Documentation française, 1982, document n° 24-103.

2. *JO*, Sénat, 13 octobre 1992.

secret » ; une des plus grandes insultes que l'on puisse adresser à un sénateur est de lui dire qu'il n'est pas un élu du suffrage universel.

Le mandat sénatorial est long, il est de neuf ans. Il se renouvelle par tiers tous les trois ans. Ceci peut déboucher sur un décalage important entre l'opinion exprimée à l'origine et à la fin du mandat sénatorial. Lorsque, par exemple, des élections sénatoriales ont lieu cinq ans après le renouvellement des conseils municipaux, à la fin de son mandat, le sénateur exprimera une opinion qui était celle du corps électoral treize ans auparavant.

La loi électorale relative à la désignation des sénateurs demeure une curiosité. Dans les départements petits et moyens, c'est-à-dire ceux qui élisent au maximum quatre sénateurs, il s'agit d'un scrutin plurinominal majoritaire à deux tours ; par contre, dans les quelques départements qui ont plus de quatre sénateurs, il s'agit de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

Je cite cette distinction car l'un des points sur lesquels il peut y avoir évolution consiste à faire passer le seuil des départements qui utilisent la représentation proportionnelle de cinq à quatre, voire même à trois sénateurs. Ceci modifierait un peu la physionomie du Sénat, en accroissant légèrement la représentation de la gauche¹.

L'essentiel de la contestation concernant la représentation sénatoriale porte sur les distorsions de représentativité. Dans un excellent article publié dans la *Revue française de science politique* de février 1990, Jean Grangé a étudié les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat². Il en découle un certain nombre de constatations très intéressantes susceptibles d'expliquer les difficultés contemporaines. En termes de représentation, par rapport à la population, un sénateur représente 70 000 habitants dans la Creuse et 250 000 dans les Bouches-du-Rhône. L'écart entre le plus petit et le plus grand département est donc de 3,5. Certes, il ne peut y avoir proportionnalité exacte entre des petits départements ruraux et de grands départements urbains, mais, s'il était saisi de cette répartition des sièges, le Conseil constitu-

1. V. le projet adopté par le Gouvernement de Mme Cresson lors du Conseil des ministres du 27 novembre 1991 (Sénat, *Documents parlementaires*, 1991-1992, n° 115) et proposant d'abaisser de cinq à trois le seuil des départements utilisant la représentation proportionnelle. Ce texte a été rejeté par le Sénat le 19 décembre 1991, grâce au vote d'une question préalable. La procédure n'a pas été poursuivie (v. *RFDC*, 9, 1992, p. 77).

2. Jean Grangé, Les déformations de la représentation des collectivités locales et de la population au Sénat, *Revue française de science politique*, vol. 40 (1), 1990, p. 5 et s.

tionnel ne pourrait-il pas faire application de sa jurisprudence de 1985¹ sur l'excès manifeste de sous-représentation ? Il serait aisé de porter remède à cette distorsion, cela a déjà été fait une fois en 1976, en procédant à une nouvelle allocation des sièges en fonction de la population.

Jean Grangé a également étudié, ce qui est un exercice délicat auquel il faut rendre hommage, le système de désignation du corps électoral dans chaque département. Il en est arrivé à une constatation intéressante, selon laquelle il y a dans tous les départements une sur-représentation des communes de moins de 1 000 habitants et une sous-représentation des communes de plus de 20 000 habitants. Le fait que chaque commune ait au minimum un délégué dans le collège sénatorial et la non-proportionnalité entre le nombre des délégués sénatoriaux et l'effectif de la population expliquent aisément cette situation.

Allant plus loin, Jean Grangé a calculé un indice de représentativité destiné à mettre en relation la population du département et la composition du collège sénatorial dans ce département. L'idée de base est de voir si les différentes catégories des collectivités sont représentées de la même façon. Il a ensuite calculé l'indice de tous les départements de France ; l'auteur en conclut que, dans 82 départements, l'indice de distorsion est supérieur à 30 %. Il est obligé également de constater que la distorsion maximale est en Haute-Corse avec 76 %. Cette situation aberrante explique peut-être, pour une part, les difficultés de la Corse et les résistances des élus de la Haute-Corse à la transformation du statut de la Corse. Dire qu'il y a 82 départements qui ont un taux de distorsion supérieur à 30 % pose automatiquement le problème du Sénat.

Pour améliorer la représentativité, et en tout cas faire taire la critique selon laquelle le Sénat n'est pas représentatif, il faudrait d'abord revoir la répartition des sièges en fonction de la population des départements, avec certes un minimum incompressible d'un sénateur par département, et ensuite modifier la composition du collège électoral départemental pour que la part des délégués des grandes villes soit plus importante. Cela ne porterait pas atteinte à l'article 24 de la Constitution selon lequel le Sénat représente les collectivités territoriales, mais permettrait d'évacuer certaines critiques. Lors de la discussion, à l'automne 1991, du projet de loi relatif à une réforme de la désignation du Sénat (composition plus pro-

1. cc, 8 août 1985, *Nouvelle-Calédonie*, L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 6^e éd., p. 636 et s.

portionnelle du corps électoral départemental, élection à la proportionnelle à partir de trois sièges) la majorité sénatoriale a montré qu'elle entendait faire prévaloir, derrière le paravent des arguments juridiques, une très ferme résistance au changement, surtout lorsque celui-ci émane d'un Gouvernement à direction socialiste¹.

Quelles que soient les justifications avancées, il est toujours nécessaire de reposer la question : à quoi sert le Sénat ?

La Constitution fournit une première réponse. Son article 24 indique, en effet, que « le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales ». Par rapport à l'Assemblée nationale qui représente le peuple dans sa composante démographique, le Sénat représente la population dans sa dimension spatiale et le territoire en tant que souveraineté. Le fait que les Français de l'étranger y soient également représentés le confirme.

Cette réponse ne suffit pas à épuiser le débat. La France n'est pas un pays fédéral, ni même un pays de large autonomie des collectivités territoriales ; le Sénat ne possède donc ni la légitimité du Sénat américain, ni celle du *Bundesrat* allemand, ni même celle, discutée, du Sénat espagnol. De même, il n'y a pas, pour justifier le rôle du Sénat français, le passé historique de la Chambre des lords. Le système parlementaire français n'est pas né, comme le système britannique, d'un transfert progressif du pouvoir des nobles au pouvoir des communes, mais de l'émergence, en 1789, d'une Assemblée nationale souveraine.

Dans ce contexte, le Sénat souffrira indéfiniment du péché d'origine. Le Sénat français, comme beaucoup d'autres deuxième chambres, répond d'abord à des justifications historiques nationales. C'est la volonté de modération de 1795, de 1875 qui a été confirmée en 1958 et confortée par le peuple français.

1. Projet n° 115 (Sénat, *Documents parlementaires*, 1991-1992), rapport de M. Larché (*ibid.*, n° 217), Sénat, 19 décembre 1991, v. *RFDC*, n° 9, 1992, p. 77.

RÉSUMÉ. — *Le Sénat doit toujours justifier son existence et ses fonctions. Doté de caractéristiques particulières, il constitue un cas original dans les secondes chambres européennes. Profondément créée dans la vie constitutionnelle française, la seconde assemblée mérite mieux qu'un regard oblique, il s'agit d'une véritable institution de la République.*