

L'AVENIR DU SENAT

INTRODUCTION.

Quelques citations :

- « *Anachronisme démocratique* » pour Ségolène Royal.
- « *Anomalie pour les démocraties, survivance des chambres hautes démocratiques* » pour Lionel Jospin.
- « *Le Sénat est la plaie du Régime* » (Montebourg)
- « *Chambre d'agriculture* » pour le constitutionnaliste Maurice Duverger.

Les **critiques** du Sénat ne manquent pas. Elles ne sont pas l'apanage de la gauche. Le Général de Gaulle en son temps avait voulu par la réforme envisagée, lui confier le rôle ... consultatif attribué au CES. L'intention du Gal de Gaulle témoigne du décalage intervenu entre la pratique du fonctionnement du Sénat et l'intention du Constituant. Initialement destiné à juguler le Parlement (au même titre que le Conseil Constitutionnel), il était devenu, face à un Parlement « au ordres » un **organe de « contestation »** du pouvoir gaullien.

Quelques uns des reproches qui lui sont adressés :

- Assemblée **vieillissante**,
- **Recyclage des hommes politiques en situation d'échec** (Pasqua, Voinet, Hue...),
- Absentéisme de certains de ses membres,
- Insuffisante représentativité, responsabilité dans la lenteur de l'élaboration législative en France...

C'est à travers ces reproches là, la question même de son **utilité** qui est posée. Les critiques émises semblent cependant ne pas avoir intégré les évolutions de l'Institution, qu'elles aient été l'objet de la pratique ou de certaines réformes, intervenues ces dernières années, portant notamment sur l'élection de ces membres.

Quelques uns des pouvoirs du Sénat :

- Droit d'initiative,
- Droit d'amendement,
- Pouvoir de blocage pour les révisions constitutionnelles.

Perçu par des défenseurs comme un **garde-fou démocratique**, il est tenu par ses détracteurs pour être un **obstacle à l'épanouissement des libertés démocratiques** ; Si l'idée de sa suppression revient régulièrement, le Sénat est une Institution qui a su justifier son existence. La voie médiane semble être plutôt la Réforme. Entre **l'excès d'indignité** et **l'excès**

de louanges, il importe d'y voir un peu plus clair, au-delà des lieux communs et des idées reçues.

I- LES CONSTATS CRITIQUES FORMULES PAR LES ADVERSAIRES DU SENAT

- On le prétend « **temple du conservatisme** ». Historiquement, alors que l'orientation du Régime restait à définir, le Sénat créé en 1875 fut une concession faite aux monarchistes pour freiner l'évolution du Régime vers la République
- On le dit viscéralement **ancré à droite**.
- On en fait, de manière caricaturale, **une chambre d'enregistrement des lois de la majorité** lorsqu'elle est de droite, tandis qu'elle mènerait la vie dure aux gouvernements lorsqu'ils sont de sensibilité de gauche.

Schématiquement, les critiques s'ordonnent autour de deux grands thèmes tenant à sa **représentativité** (A), à son fonctionnement (que l'on dit sujet à une certaine torpeur) et au final, au rôle joué par une seconde chambre dont la **spécificité** voire même **l'utilité** peut quelquefois être mal perçue (B)

A) La Représentativité.

- De fait, les Sénateurs ne représentent pas le même nombre de citoyens. **Creuse : 1 Sénateur pour 70 000 habitants. Bouche du Rhône, 1 pour 250 000.**
- Sur représentation des Départements ruraux. Le Sénat, dont le mode d'élection calque l'émiettement communal, reflète, de fait certains **anachronismes territoriaux**.
- Il représente davantage les **petites communes, rurales**, « conservatrices », au détriment des élus des grandes villes.
- Ce mode de représentation tend à favoriser la droite. « *Quand la gauche perd, elle perd tout. Quand la droite perd, il lui reste le Sénat* ».
- Certains sont même (Maurice Duverger) allés jusqu'à s'interroger sur la Constitutionnalité du Sénat au regard de son mode de désignation. Article 3 de la Constitution : « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ...* » (...) « *Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret* ». Or, pour les élections des Sénateurs, le suffrage n'est ni universel, ni égal alors que pourtant le Sénat partage **l'exercice de la souveraineté nationale avec l'Assemblée Nationale**.

B) L'utilité du Sénat remise en question.

- Question de **l'Age des Sénateurs** (moyenne sensiblement supérieure à l'AN)
- **L'absentéisme** de ses élus (cumul des mandats) conduit certains d'entre eux à n'y faire que de la **figuration**.
- **Inutilité du bicamérisme dans un Etat unitaire** : puisque la Nation est une, la représentation nationale doit l'être aussi.
- La Vocation du Sénat à représenter les collectivités locales (« *Grand Conseil des Communes de France* » – Gambetta) doit aujourd'hui être relativisée. Depuis les dernières lois de décentralisation, il est moins nécessaires de tempérer le centralisme parisien.

- Dans un contexte où la loi a souvent besoin d'être adaptée rapidement aux évolutions et aux mutations, l'examen des textes par le Sénat accroît la **lenteur de l'élaboration et du vote de la loi**.

Les éléments avancés par les détracteurs du Sénat sont cependant à nuancer. L'institution présente une véritable **valeur ajoutée** offerte dans le **fonctionnement général de notre démocratie** et dans la **confection de la loi** en particulier.

II- JUSTIFICATION DE L'INSTITUTION SENATORIALE OU APPORTS DU BICAMERISME EQUILIBRE.

- Toutes les grandes démocraties disposent de deux chambres.
- Les Régimes qui ont opté pour un bicamérisme « véritable » (avec une chambre « haute » forte et dotée de pouvoirs conséquents) ont duré (Cf III^e et V^e Rép, contrairement par exemple à la 4^{ème}).
- Les français sont attachés au bicamérisme (cf référendums constitutionnels de 1946).
- Le bicamérisme offre la **garantie d'un double regard sur la loi, qui peut transcender les clivages politiques**.

A- Apport du Sénat dans la procédure législative (Cf article 45 Constitution)

- Le Bicamérisme fonctionne bien. L'adoption par accord entre les Assemblées est la règle, le recours au « dernier mot » l'exception : autrement dit, les deux chambres **coopèrent et s'enrichissent mutuellement**.
- Le recours à la CMP est rare (20% avant 1981, 1/3 lorsque la gauche est au pouvoir).
- Le Gouvernement et l'Assemblée générale ont intérêt à rechercher l'accord du Sénat. Garantie d'une certaine légitimité et pérennité législatives.
- L'AN a le dernier mot, mais le Sénat ne peut pas être dissous, et son mode d'élection lui permet d'exprimer la continuité républicaine. Comme il n'a pas le dernier mot, à lui de démontrer à chaque instant, par **la force persuasive de ses positions, qu'il peut jouer un rôle spécifique aux côtés de l'AN dans l'équilibre des pouvoirs et la recherche parlementaire de l'Intérêt Général**.
- La première vocation d'une seconde chambre n'est pas de s'opposer. Elle est de « relire » les textes de l'autre assemblée, de les peaufiner, d'en améliorer la qualité, de corriger les erreurs techniques ou les excès réels ou supposés de la majorité gouvernementale.
- Le Sénat agit comme un « contre pouvoir » (c'est même le seule contre pouvoir politique) qui enrichit les textes. Jules Ferry, Sénateur des Vosges et Président du Sénat, affirmait déjà en 1883 que « *le Sénat n'est pas un organe rétrograde, ennemi des nouveautés généreuses*. Il demande seulement qu'on les étudie mieux. Cette **seconde délibération** est essentielle dans le fonctionnement des régimes parlementaires (y compris même dans les systèmes monocaméristes).
- Sans le regard vigilant exercé par le Sénat, l'Assemblée Nationale s'en remettrait plus souvent encore à l'Assemblée Nationale, laissant *de facto* l'essentiel du pouvoir d'élaboration de la loi aux administrations centrales.

- Pour le Président Poncelet, le bicamérisme équilibré se présente « *comme le partage du pouvoir législatif entre deux assemblées parlementaires de plein exercice, mais suffisamment différenciées entre elles, pour permettre des représentations différentes, mais complémentaires d'une même entité : la souveraineté nationale... Le bicamérisme constitue la forme la plus achevée de la démocratie représentative, qui s'analyse, selon Montesquieu, comme un système de freins, de contrepoids, de contre-pouvoirs* ».
- Dans le cadre du bicamérisme différencié (à chaque assemblée son rôle), le Sénat peut jouer sa propre partition comme le Président Poher le soulignait le 14 mars 1972 : « *L'Assemblée nationale représente la volonté exprimée d'une majorité de la Nation. Elle indique la voie que l'on veut suivre. Elle infléchit ou devrait infléchir la détermination du Gouvernement. Pour sa part, le Sénat n'a pas ce rôle à jouer. Il lui appartient, mis en présence d'une telle volonté, de l'étudier, de l'analyser, de la confronter tout à la fois à la tradition, aux points de vue des collectivités locales et même des minorités, d'en parfaire la forme et de contribuer ainsi à l'enrichissement de la création parlementaire* ».

B- Les initiatives sénatoriales

Les initiatives sénatoriales reposent sur le **droit d'initiative** et sur le **droit d'amendement**.

- Le Principal mode d'expression sénatorial est **l'exercice du droit d'amendement**. Il permet la prise de parole de son auteur, appelle une réponse du Gouvernement et un vote du Sénat le cas échéant.
- Les sénateurs déposent également une **centaine de propositions de loi** par an (peu de chance d'être inscrites à l'ordre du jour par le Gouvernement).
- Sur son **droit d'initiative parlementaire**, il prend quelquefois les devants en surmontant les réticences de certains ministères, sur certains sujets comme ce fut le cas pour le « bracelet électronique » comme substitut à l'emprisonnement, création de l'agence française de sécurité sanitaire ou réforme de la prestation compensatoire en cas de divorce.
- Sur ces dossiers précis, en souffrance depuis un certain temps, le Sénat a su jouer un rôle **d'initiateur ou d'accélérateur dans l'amélioration de la législation en vigueur**.

C- L'apport du Sénat au contrôle du GVT.

- Il s'agit d'une fonction qui n'est pas contenue dans la Constitution. Elle est pourtant aujourd'hui **essentielle** dans l'activité du Sénat.
- Cette prédilection s'explique dans doute par le mode de scrutin qui permet **distanciation et recul des Sénateurs par rapport aux contingences politiques**.
- Le contrôle s'exerce de différentes manières :

1) Questions au gouvernement.

- Le droit de poser des **questions écrites ou orales** est garanti par la tradition républicaine et indirectement consacré par le Constitution (Art 48-2).
- Les **questions écrites** sont posées à **tout moment de l'année**. Leur nombre est en progression constante : 799 en 1959-1960, 1369 en 1972, 8875 en 1999-2000. Elles

portent sur les sujets les plus divers : protection des droits de l'homme dans un pays donné, recyclage agricole des boues dans les communes rurales, interprétation d'une disposition fiscale...

- **Questions orales** : programmées une semaine sur deux. Les Sénateurs y apparaissent comme de véritables **médiateurs** entre le Gouvernement et les citoyens dont il relaient les préoccupations.
- **Questions orales européennes avec débat**, instituées en 1991. Il s'agit d'une spécificité Sénatoriale. Marque l'importance que le Sénat attache à la construction européenne. Ex : ESB, développement du fret ferroviaire ou charte européenne des droits de l'Homme.
- Avec l'article 88-4 de la Constitution, le Sénat, comme l'AN, peuvent statuer indirectement (résolution) sur les projets de texte européen comportant des dispositions de nature législative.

2) *Les Investigations parlementaires : rapports d'information.*

- Les commissions permanentes «*assurent l'information du Sénat pour lui permettre d'exercer, conformément à la Constitution, son contrôle sur la politique du Gouvernement*» (article 22 du Règlement). Le contrôle s'exerce **par l'audition** d'un membre du GVT par une commission à l'occasion d'un événement politique, examen d'un texte particulier etc.
- Les travaux d'une commission peuvent donner lieu à un **rapport d'information**. Si une question demande une réflexion encore plus approfondie, une ou plusieurs commissions peuvent demander au Sénat l'autorisation de constituer une **mission d'information ou une commission d'enquête**.
- Pour compléter la réflexion « évaluative » des commissions permanentes, trois **offices parlementaires** ont été créés pour l'« évaluation des choix scientifiques et techniques » (1983), l'« évaluation de la législation » et l'« évaluation des politiques publiques » (1996).
- La constitution de commissions d'enquête et la production de rapports ne relèvent pas exclusivement d'un face à face institutionnel entre le Sénat et le Gouvernement, dans la mesure où ce dernier le premier peut aussi avoir besoin du **regard porté par les parlementaires sur son fonctionnement et ses services**.
- De même, le travail de contrôle ne se limite plus à celui des administrations de l'Etat. Il tend à évoluer de plus vers une réflexion sur les questions de société, notamment sur les **enjeux techniques et technologiques des problèmes qui engagent l'avenir**.

CONCLUSION : POUR LE MAINTIEN D'UN SENAT RENOVE

- Préservation nécessaire du bicamérisme : celui-ci répond à un **souci d'efficacité par l'équilibre**.
- L'expérience, le mode d'élection, le cadrage avec les réalités locales permettent aux Sénateur de **coller aux réalités du terrain**.
- Le Sénateur envisage une réflexion dans le long terme. Permet de compenser les emballements de l'Assemblée Nationale, en prise directe avec les emballements de l'opinion.

- Cependant, La pratique du parlementarisme rationalisé a certes un peu déformé les fonctionnements qui avaient été prévus par le Constituant. Devant un Parlement « aux ordres » du Gouvernement, le Sénat a eu tendance en effet à accéder à une dimension politique.
- Une dimension *a fortiori* nécessaire depuis 2002, alors que l'Assemblée Nationale est complètement soumis au Gouvernement.
- La spécificité du Sénat doit le conduire, selon les propos de Georges Vedel, à être non un *frein* mais un *volant* qui régularise les mouvements excessifs dans un sens ou dans l'autre. Une chambre d'équilibre permettant la mise en œuvre d'une **fonction de contrepoids**.
- Si l'on peut attendre des réformes de 2003 (changement de renouvellement, durée du mandat, age minimum d'élection) certaines améliorations. Il demeure encore des efforts à faire sur la question de la **représentativité** (nivellement des disparités, accroissement du poids des conseillers régionaux.)