

LE SÉNAT ET LE BICAMÉRISME, GARANTS DE LA DÉMOCRATIE¹

Gérard LARCHER

Président du Sénat

JE SUIS TRÈS HEUREUX D'ÊTRE PARMI VOUS aujourd'hui. Je tiens à remercier le directeur de l'Institut Portalis qui a bien voulu m'inviter, à l'initiative des étudiants de l'Institut, à présider cette cérémonie de remise solennelle des diplômes et à y prononcer une conférence sur la place et le rôle du Sénat dans le fonctionnement des institutions.

Le bicamérisme contribue-t-il à plus de démocratie ? Telle est la question qui nous est posée aujourd'hui.

Pour tenter d'y répondre, je souhaiterais commencer par une anecdote que certains d'entre vous connaissent, je n'en doute pas, et qui concerne la naissance de la démocratie américaine et la nécessité d'une seconde chambre.

Jefferson demanda à Washington de lui expliquer pourquoi il avait accepté l'idée d'une seconde chambre.

« *À quoi peut bien servir le Sénat ?* » lui demanda-t-il, une tasse de thé à la main, pendant qu'il en versait le contenu dans une autre tasse pour le refroidir.

« *Vous venez de répondre à votre propre question* », lui répondit Washington. « *Le*

¹ Conférence prononcée dans le cadre de la cérémonie solennelle de remise des diplômes de la 30^e promotion de l'Institut Portalis (Promotion « GRIMALDI ») le 21 mars 2016 à la Faculté de Droit et de Science politique d'Aix-en-Provence. Nous tenons à remercier très sincèrement M. le Président Gérard Larcher d'en avoir accepté la publication.

Sénat est la tasse dans laquelle nous versons les textes législatifs pour les laisser refroidir. »

Il s'agit là d'un exemple imagé, mais qui a le mérite de répondre par un raisonnement simple à une question qui peut apparaître complexe.

Historiquement le bicamérisme est né en Europe, en Angleterre au XIV^e siècle. Aujourd'hui 13 des 28 États membres de l'Union européenne sont ainsi dotés d'une seconde Chambre. Des six États fondateurs, seul le Luxembourg, petit pays par sa superficie, n'en dispose pas.

Le bicamérisme en Europe présente une grande diversité, tant en termes de désignation de la seconde Chambre ou de la Chambre haute que de prérogatives législatives et de contrôle.

Deux fonctions du bicamérisme prédominent :

D'une part, une seconde Chambre qui permet la représentation de certaines catégories de personnes, à l'exemple de la Chambre des Lords, du Sénat irlandais ou du Conseil national slovène.

Et d'autre part, une seconde chambre qui permet la représentation des territoires. C'est le cas le plus fréquent, c'est celui du Bundesrat allemand, du Conseil fédéral autrichien, du Sénat belge ou du Conseil des États suisse.

Le Sénat français s'inscrit aujourd'hui dans cette seconde catégorie, même si la Chambre des Pairs s'inscrivait dans la première.

Le bicamérisme est une tradition française. Montesquieu dans l'Esprit des Lois en définissait déjà les contours. Le rôle de la seconde chambre a beaucoup varié au cours de notre Histoire.

Elle naît en France, en 1795, avec la constitution de l'an III, sous le nom de « Conseil des Anciens », lointain ancêtre du Sénat moderne. « *Les Cinq-Cents seront l'imagination de la République, les Anciens, la raison* » plaida le rapporteur de la commission constitutionnelle, Boissy d'Anglas.

Sous le Directoire, le Conseil est présidé par un éminent juriste, qui vous est familier, Jean-Etienne-Marie Portalis. Vous savez bien sûr que sa statue veille toujours, à côté d'autres grands législateurs, dans l'hémicycle du Sénat,

sur les présidents de séance ; le Professeur d'Onorio l'a rappelé.

Il y eut plus tard des chambres aristocratiques. Depuis 1875, le Sénat représente les collectivités territoriales, c'est sur cette base que les sénateurs ont bâti et continueront à asseoir leur légitimité.

En fait, les arguments très souvent invoqués en faveur du bicamérisme sont au nombre de trois : l'équilibre des pouvoirs, la nécessité de ne pas céder aux pulsions de l'opinion publique, et enfin, la nécessité de traduire la représentation territoriale de notre pays.

Pour ce qui est de l'équilibre des pouvoirs, dès 1795, Boissy d'Anglas déclarait, pour justifier que le Directoire eût deux chambres : « *Il faut opposer une digne puissante à l'impétuosité du corps législatif. Cette digne, c'est la division en deux Assemblées.* »

La Haute assemblée contribue aujourd'hui à cet équilibre, en faisant contrepoids à l'Assemblée nationale et en apportant un autre regard sur la législation. L'élaboration de la loi, comme j'ai coutume de le dire, est le cœur de métier du Sénat qui marque de son empreinte les travaux législatifs.

Les chiffres parlent d'eux même.

Depuis 1959 et le Sénat de la V^{ème} République – forme de bicamérisme inégalitaire –, un peu plus de 11 % des textes seulement ont été adoptés en dernière lecture par l'Assemblée nationale, ce qui signifie que dans presque 90 % des cas, les deux chambres sont arrivées à un accord. L'apport sénatorial est réellement important : lorsque les deux chambres ont la même couleur politique, le taux de reprise par les députés des amendements votés au Sénat varie autour de 90 %. Bien sûr, en période de divergence politique entre les deux chambres, les commissions mixtes paritaires concluent moins d'accords, les dernières lectures sont plus nombreuses ; mais le taux de reprise des amendements atteint tout de même près de 55 %, sur la période 1958-2015, dans ce cas de figure. Ces chiffres sont significatifs car ils illustrent la qualité du travail sénatorial et le dialogue que peuvent nouer les deux assemblées, au cours de la navette parlementaire, au service d'une amélioration du dispositif législatif.

Encore un chiffre significatif en la matière ! Au cours de la dernière session, alors que le Sénat est dans l'opposition, le dernier mot n'est revenu à

l'Assemblée nationale que pour 34 % des textes examinés par le Parlement. La navette et les CMP ont ainsi permis l'adoption de 27 textes sur 41.

Le Sénat accomplit son travail de législateur dans la mesure où le Gouvernement lui en donne les moyens, mais cette observation vaut tout autant pour l'Assemblée : le Parlement est trop souvent dépossédé de ses prérogatives, tant par l'usage des ordonnances prévues à l'article 38 de la Constitution, que par celui de la procédure accélérée, de plus en plus souvent utilisée, qui permet d'enjamber les débats parlementaires pour les contraindre et les réduire. Et il y a là une véritable dérive !

Quant au contrôle, la Chambre haute a souvent été plutôt en avance sur cet aspect important du travail parlementaire, et en particulier sur le suivi de l'application des lois, instauré par le Bureau du Sénat dès 1971, sur proposition du Président Alain Poher. C'est un travail que nous poursuivons.

Depuis la réforme constitutionnelle de 2000, le bicamérisme est désormais un élément d'équilibre différent de la V^{ème} République. Car le quinquennat a changé le rythme de notre démocratie. Aujourd'hui, le chef de l'État, celui du Gouvernement et l'Assemblée Nationale, suivent une ligne politique qui est la même, ligne fixée par le pouvoir exécutif. L'élection législative qui suit l'élection présidentielle en est de fait la réplique sismique.

Par sa composition, par son indépendance, le Sénat est donc devenu le seul contrepoint institutionnel. Il a un rôle de balancier stabilisateur de nos institutions. Il est la voix de la différence car il est le seul à ne pas être dans le temps du quinquennat. Les élections sénatoriales de 2014, fruits des élections municipales de 2014, donnent un résultat assez différent des élections présidentielles et législatives de 2012.

Enfin, l'actualité nous le démontre avec la déchéance de la nationalité. Il est un stabilisateur constitutionnel, son accord étant impérativement requis hors voie référendaire pour qu'une révision de notre Constitution aille à son terme.

Comme le rappelait très récemment le président de la commission des lois, Philippe Bas, le vote conforme des deux assemblées doit précéder le Congrès. Le Sénat joue ainsi un rôle stratégique en matière de révision constitutionnelle et oblige à un consensus politique sur des questions qui

relèvent du texte suprême. Un ancien président du Conseil constitutionnel, récemment disparu, Yves Guéna, disait ainsi : « *On ne doit toucher à la loi fondamentale que d'une main tremblante* ».

La deuxième motivation du bicamérisme réside dans la nécessité de ne pas laisser la représentation parlementaire suivre toutes les émotions successives et immédiates de l'opinion publique. Je n'ai cessé au cours de ma première Présidence de demander que l'on ne cède pas aux lois de pulsion. J'ai ainsi fait miens les propos de Portalis dans son discours préliminaire sur le projet de code civil : « *Les lois ne sont pas de purs actes de puissance : ce sont des actes de sagesse, de justice et de raison* ». Gardons-nous le temps de l'analyse et de la réflexion.

Le Sénat est une chambre, aujourd'hui, d'opposition – en me représentant à la Présidence, je l'ai souhaité d'opposition constructive –, mais où le dialogue et le compromis sont possibles pour le bien de la Nation, où les clivages sont moins marqués qu'à l'Assemblée nationale ; il donne ainsi de la loi une lecture moins passionnée, parfois plus technique, mais pas moins intéressante et utile.

La troisième motivation du bicamérisme consiste en la nécessité de traduire la représentation territoriale de notre pays.

On le sait, l'article 24 de la Constitution confie au Sénat la fonction d'assurer « *la représentation des collectivités territoriales* ».

Mais l'article 3 de la Constitution dispose aussi que les sénateurs et les députés, représentent la *Nation toute entière* et expriment sa volonté indivisible. Cette affirmation clairement unitaire de la nature de l'État français explique pourquoi les sénateurs disposent d'une compétence législative générale comparable à celle des députés.

En indiquant que le Sénat représente les collectivités, la Constitution précise aussi la forme que prend le suffrage universel indirect dont est issu le Sénat, à savoir qu'il est désigné par l'intermédiaire d'élus locaux. Notre corps électoral initial, ce sont les plus de 550 000 élus territoriaux.

Les sénateurs, qui sont les « élus des élus », fertilisent le débat parlementaire par la connaissance et l'attachement qu'ils portent à nos

communes, à nos départements et à nos régions.

Le Sénat n'est pas que la chambre du seigle et de la châtaigne. Qu'il soit urbain, péri-urbain ou rural, métropolitain ou ultra-marin, prospère ou défavorisé, chaque territoire, c'est-à-dire le cadre de vie de chaque Français, est représenté, défendu, protégé au sein de cette assemblée.

Au cours de son histoire, le Sénat s'est forgé un esprit d'indépendance en exprimant souvent des positions qui lui étaient propres et moins soumises aux postures idéologiques. Par ses positions, il a contribué à enrichir la vie démocratique nationale.

Un mot sur le « viager ». Le rôle du Président du Sénat est aussi d'assurer la continuité des institutions. Un des rédacteurs de la Constitution de 1958, Marc Lauriol, a eu la préoccupation que le Sénat retrouve toute sa place au sein des institutions. Ce choix se situe dans une volonté de non-domination de la vie politique par les partis mais aussi de continuité institutionnelle selon la formule : « *le roi est mort, vive le roi* ». Le Général de Gaulle a été très marqué des conséquences de l'assemblée de Bordeaux et des retrouvailles au casino de Vichy. Il lui paraissait important que l'intérim soit assuré par un président d'une assemblée non soumise à dissolution.

Notre système institutionnel a parfaitement fonctionné en 1969. Il a montré la maturité de notre état de droit et de la Constitution, onze ans après son adoption.

La défense des libertés publiques et l'attention portée aux collectivités territoriales constituent les deux principaux marqueurs politiques de cette institution, dès 1881, lors des discussions de la loi portant abrogation de toutes les lois restrictives de la liberté de la presse et lors des débats portant sur la loi municipale de 1884, visant à uniformiser le régime juridique des communes de France.

Plus récemment, depuis le début des années 70, par le biais de propositions de lois, d'amendements, de commissions d'enquête et de missions d'information, la Haute Assemblée a continué à imprégner notre législation et s'est notamment illustrée :

- En défendant les libertés publiques, en préservant la liberté d'association,

la liberté de la presse, en limitant l'encadrement des écoutes téléphoniques, en favorisant la création de la CNIL, en luttant contre l'emprise des sectes ;

- En apportant sa pierre à la décentralisation, lors des discussions des projets de loi de 1982, de 1999 sur l'intercommunalité, de 2002 touchant à la démocratie de proximité, de 2004, de 2010, lors de la création des métropoles et évidemment lorsqu'il s'est agi d'examiner les lois de réforme territoriale en 2014 et 2015 et de préserver le département, tout en réaffirmant le rôle des communes en tant que piliers de la République, tout en imaginant de nouvelles formes d'organisation comme les nouvelles intercommunalités ou les regroupements de départements ;
- En améliorant le fonctionnement de la justice avec l'utilisation du bracelet électronique, la création du poste de contrôleur général des prisons, en permettant aux juges d'apprécier les infractions non intentionnelles, en introduisant le double degré de juridiction en matière criminelle, en aménageant l'individualisation des peines.

Cette liste est loin d'être exhaustive mais démontre, s'il en était besoin, que le Sénat marque la loi de son empreinte, lorsqu'il s'évertue à proposer, à innover, à anticiper et parfois même à provoquer. Dès lors, garant de la démocratie, il s'inscrit au cœur du débat politique. Très récemment, ce fut le cas lors de l'examen de la loi relatif au renseignement en juin dernier. L'apport du Sénat, plus particulièrement celui de la commission des lois, a été essentiel à la recherche d'un équilibre entre le souci de doter les services de renseignement d'un cadre légal efficace et la préservation des droits et libertés fondamentales de nos concitoyens.

La semaine dernière, la Haute Assemblée était saisie du projet de loi constitutionnel de protection de la Nation. Tout en s'interrogeant sur la nécessité de cette révision constitutionnelle, le Sénat, à nouveau, s'est montré attentif à la préservation des libertés individuelles et collectives. Il a ainsi affirmé que l'état d'urgence ne saurait déroger à la compétence de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, que la déchéance de nationalité ne peut conduire à l'apatridie et qu'elle ne peut être prononcée que pour des crimes, et non des délits, constituant une atteinte grave à la vie de la Nation. Sur ces questions, le Sénat, quelle que soit sa majorité, au cours de son histoire, a marqué la législation et les débats parlementaires de son empreinte.

Le bicamérisme doit-il évoluer ? Pour mieux être utile à la démocratie ?

Beaucoup de discussions ont lieu à ce sujet.

Une partie du groupe de travail de l'Assemblée nationale, animé par Michel Winock, a proposé de fusionner –totalement ou partiellement– le Sénat avec le CESE, reprenant l'idée qui avait été celle du Général de Gaulle et de son ministre Jean-Marcel Jeanneney en 1969. Du point de vue de la souveraineté populaire et de la représentation, elle pose problème ou, en tout cas, imposerait une large transformation des fonctions de la Chambre haute.

Comment, en effet, des sénateurs non élus pourraient-ils participer à l'élaboration de la loi ?

Le Sénat deviendrait forcément une assemblée consultative ; ce serait donc une atteinte au bicamérisme conçu comme une modération, comme un équilibre entre deux légitimités.

Certains juristes proposent que le Sénat devienne une chambre des territoires avec le maintien d'une compétence législative tout en disposant d'un droit de veto pour toute réforme concernant les collectivités territoriales. C'est la manière d'agir à l'allemande. Mais la France n'est pas un pays fédéral. Le débat est donc loin d'être clos.

J'ai souhaité, quant à moi, que le Sénat continue à se réformer, dès mon retour à sa présidence en 2014. Nous avons voulu garantir une participation optimisée des sénateurs, rationaliser l'organisation du travail parlementaire en favorisant la présence aux explications de vote et votes solennels ainsi que dans les séances de commission où sont examinés les textes de loi.

Pour être en phase avec les nouvelles contraintes de l'action publique, le Sénat doit à la fois travailler plus vite et mieux. Il doit, pour cela, être plus efficace dans l'exercice de ses activités législatives et de contrôle, tout en veillant à préserver la plus-value qualitative reconnue du travail sénatorial.

Voilà en quelques mots ce que je voulais vous dire sur le bicamérisme et la démocratie.

Je ne méconnaissais en rien les critiques dont le Sénat fait l'objet, ce n'est pas nouveau, mes illustres prédécesseurs y ont également été confrontés. Fort

heureusement le Sénat, depuis l'alternance de 2011, n'est plus considéré, selon les mots de Lionel Jospin : « *comme l'anomalie de la République* ».

Les Français ont-ils jamais considéré le Sénat comme une anomalie ? Cette question mérite d'être posée. La relation des Français avec le Sénat depuis les années d'après-guerre s'inscrit dans une forme de triptyque que vous me permettez d'intituler : « confiance – défiance – reprise de la confiance ».

Dans un premier temps, la confiance a prévalu. Par deux fois, les Français ont dit « oui » au bicamérisme, comme vous le savez, en 1946 et 1969. Mai 1946, les Français repoussent par référendum un premier projet de constitution prévoyant une assemblée unique, et choisissent, en octobre, une constitution qui prévoit une Chambre haute qui prend le nom de « Conseil de la République ».

C'est la confiance dans l'institution qui marque à nouveau le résultat du référendum de 1969. Et ce n'était pas rien face au Général de Gaulle. Les Français donnent ainsi raison au nouveau Président du Sénat, Alain Poher, qui avait pris la tête du combat pour le « non » à la double réforme des régions et du Sénat. Pour la seconde fois, l'attachement du pays au bicamérisme est confirmé.

Mais l'absence d'alternance politique du Sénat, jusqu'en 2011, a nourri une forme de défiance, parfois très marquée, à l'égard de l'institution. C'est sur cette reprise de la confiance que j'ai souhaité inscrire mon second mandat de Président du Sénat. Les chiffres semblent montrer que les actions conduites pour regagner la confiance érodée ont une résonance positive dans notre pays. Une récente étude du CEVIPOF indique que 44 % des Français font aujourd'hui confiance au Sénat. Ils n'étaient que 38 % il y a deux ans. D'autres indicateurs confirment cette tendance : le Sénat vient de dépasser les 300 000 abonnés à son compte Twitter, ce qui le place au 5^e rang pour les institutions. Seuls les élus locaux ont la confiance majoritaire des Français. C'est sans doute là le « fruit » de la proximité. Retrouver une proximité avec les citoyens constitue aujourd'hui un enjeu essentiel pour la classe politique. Certes il existe une perte de confiance mais le goût du politique demeure chez nos concitoyens.

Les terribles événements que nous venons de vivre démontrent la solidité de nos institutions, qui permettent au Président de la République de répondre à l'adversité et déplacer une pierre de cet édifice risquerait de le faire vaciller.

Je suis convaincu que ce bicamérisme est utile pour notre démocratie ! C'est le sens que j'ai voulu donner à ma venue aujourd'hui, en vous montrant que notre assemblée est un lieu d'échange, de propositions, de contrôle et de débat.

Je reprendrais volontiers cette phrase de Victor Hugo, pourtant farouche opposant au Sénat conservateur, dans une lettre datée de 1848 : « *L'institution d'une assemblée unique me paraît si périlleuse pour la tranquillité et la prospérité d'un pays que je n'ai pas cru pouvoir voter une constitution où ce germe de calamités est déposé. Je souhaite profondément que l'avenir me donne tort* ». L'avenir ne lui a pas donné tort !