

LES HABITS NEUFS DU SÉNAT

MAL-AIMÉE DE LA RÉPUBLIQUE, LA HAUTE ASSEMBLÉE SEMBLE AVOIR TROUVÉ UNE NOUVELLE PLACE SOUS LE DERNIER QUINQUENNAT EN EXERÇANT PLEINEMENT SA MISSION DE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTIF. UN RÔLE QU'ELLE ENTEND BIEN POURSUIVRE.

«**C**onservateur», «anomalie démocratique», «bastion de la droite», «palais doré», «chambre des lobbys»... le Sénat a longtemps été le mal-aimé de la République. Mais le premier quinquennat Macron lui a redonné des couleurs. Ses commissions d'enquête, sur l'affaire Benalla, la gestion de la crise sanitaire et, récemment, sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés, ont replacé la chambre haute comme une institution sérieuse et utile à la démocratie. Le Sénat a-t-il enfin trouvé sa place ?

«L'ANOMALIE DÉMOCRATIQUE»

«Ce qui est terrible, avec un sénateur, c'est que vous ne pouvez pas discuter cinq minutes avec lui sans qu'il ne commence à vous expliquer en quoi le Sénat est légitime et important.» Cette perfidie glissée par un ancien député n'est pas très éloignée de la réalité. Pour de nombreux acteurs de la vie publique et citoyens, le Sénat continue de souffrir de son image vieillotte. Il est toujours considéré comme la chambre des lobbys et des petits arrangements improbables.

Ne dit-on pas, ici, que «si les moquettes du palais du Luxembourg sont si épaisses, c'est pour éviter d'entendre les corps tomber» ?

L'institution reste traumatisée par les multiples tentatives de suppression. La IV^e République avait initialement prévu sa disparition, jugeant le Sénat responsable de l'instabilité ministérielle de la III^e République. Au début de la V^e République, les ministres gaullistes boudaient les débats au palais du Luxembourg. De Gaulle lui-même a lancé un référendum en 1969, qui prévoyait d'affaiblir considérablement ses pouvoirs et de le fusionner avec le Conseil économique et social. Le non l'ayant emporté à 52 %, de Gaulle est parti et le Sénat est resté. En 1998, Lionel Jospin le décrivait comme une «anomalie démocratique» qui ne connaîtrait jamais l'alternance.

Ce n'était pas faux, jusqu'à ce que la gauche réussisse à s'emparer du palais du Luxembourg en 2011. Un souvenir malheureux : ce fut l'une des pires mandatures. Faute de majorité stable et cohérente, chaque vote nécessitait l'accord des radicaux, des écologistes et des communistes (qui n'étaient pas membres de la majorité gouvernementale). Avec un président, —>

« À l'Assemblée, on s'oppose, au Sénat, on se parle. Ici, les discussions sont très libres et on peut construire des majorités d'idées. »

Jean-Pierre Bel, très effacé, le Sénat de gauche navigua à vue pendant trois ans, avant de rebasculer à droite en 2014, au soulagement général, y compris du gouvernement socialiste.

L'IMPROBABLE RETOUR EN GRÂCE

Huit ans plus tard, le Sénat semble avoir trouvé sa place. Le premier mandat d'Emmanuel Macron lui a permis un improbable retour en grâce et ses contempteurs ont disparu. D'abord, la chambre haute a su se saisir de l'actualité pour exercer pleinement son rôle de contrôle de l'exécutif. Ses commissions d'enquête ont eu un impact important dans l'opinion, quand les députés ont sabordé leurs travaux ou rendu des rapports fades. Le gouvernement était pourtant furieux après le rapport de la commission des Lois sur l'affaire Benalla – Benjamin Griveaux, alors porte-parole du gouvernement, avait dénoncé un « tribunal politique ». Selon un sondage, commandé par le Service d'information du gouvernement et que nous avons pu consulter, 74 % des Français jugeaient le Sénat « dans son rôle d'avoir saisi la justice concernant les proches collaborateurs d'Emmanuel Macron », quand seulement 21 % le regrettaient¹. Entre le gouvernement et le Sénat, l'opinion avait fait son choix.

Ensuite, c'est dans le processus législatif que le Sénat, au départ snobé par la Macronie, a pris plus d'importance au fil du quinquennat. Alors que de nombreux textes étaient adoptés, au début de la mandature, malgré l'opposition du Sénat, les choses se sont peu à peu inversées, avec un accord entre les deux chambres : loi climat, loi 3DS sur les collectivités, la plupart des lois sani-

taires... « Le gouvernement a fini par s'apercevoir que l'institution avait un pouvoir de ralentissement et qu'il avait intérêt à composer avec elle, analyse un conseiller. Surtout qu'en y mettant les formes, on peut trouver un chemin. Son président, Gérard Larcher, est un partenaire ferme et loyal. » La crise des Gilets jaunes a révélé qu'Emmanuel Macron avait un problème avec les corps intermédiaires et les élus locaux. La crise du Covid-19 a confirmé la nécessité, pour le chef de l'État, de retisser des liens avec le Sénat. « La crise sanitaire a conduit chacun à être plus responsable, note François-Noël Buffet, président de la commission des Lois. Il y a eu alors une écoute plus importante de la part du gouvernement. » Les choses se sont améliorées avec l'arrivée de Jean Castex à Matignon et de Marc Fesneau au ministère des Relations avec le Parlement. Ce dernier est un ancien collaborateur du Sénat. Malgré quelques soubresauts, le pouvoir a appris à composer avec la chambre haute même si des ministres comme Bruno Le Maire et Jean-Michel Blanquer se sont fait épingle par Gérard Larcher lors de la dernière séance avant la présidentielle pour leur faible appétence à répondre aux questions des sénateurs ou à participer aux débats du palais du Luxembourg.

« JAMAIS OUI PAR DISCIPLINE, JAMAIS NON PAR DOGMATISME »

L'institution sénatoriale se sent aujourd'hui pleinement réhabilitée. « Le quinquennat a sauvé le Sénat, poursuit François-Noël Buffet. Avec l'inversion du calendrier législatif, les députés ne tiennent leur légitimité que de la présidentielle. Cette élection les enferme. » Les

sénateurs, eux, sont moins soumis à la pression de leur électorat – composé des grands élus. Ils sont plus libres d'agir. Et, qu'ils soient de droite ou de gauche, tous travaillent de manière indépendante. Les sénateurs interrogés soulignent qu'ils ont aussi davantage le temps de travailler – les textes étant souvent étudiés d'abord au Palais-Bourbon. « À l'Assemblée, on s'oppose, au Sénat, on se parle, note Jean-Pierre Sueur, sénateur socialiste du Loiret et ancien député. Ici, les discussions sont très libres et on peut construire des majorités d'idées. » Un collaborateur de gauche confirme : « Ce qui m'a surpris, c'est le faible alignement des groupes politiques entre l'Assemblée et le Sénat. Chacun travaille dans son couloir ». Même chose à droite, où les sénateurs se retrouvent parfois en contradiction avec des députés Les Républicains qui se cantonnent dans une posture d'opposants. Au Sénat, le poids des commissions est plus important qu'à l'Assemblée, signe de la reconnaissance de l'expertise. Dans l'entourage du président du Sénat, on met l'accent sur l'apport singulier du palais du Luxembourg. « À l'Assemblée ont été élus, en 2017, de nombreux députés sans expérience parlementaire ni même d'élus, souligne un proche. Les sénateurs sont enra-

cinés dans leurs territoires, ce qui permet de montrer la plus-value de la chambre haute sur de nombreux textes, que ce soit sur les questions de logement, de collectivités ou d'agriculture. » Résultat : « 75 % des amendements sont conservés par l'Assemblée, relève François-Noël Buffet. Il est admis que notre travail de fond est de qualité ».

Membre des Républicains, Gérard Larcher le répète souvent : « Ici, on ne dit jamais oui par discipline, et jamais non par dogmatisme ». Le Sénat ne se vit pas comme un opposant, mais comme un contre-pouvoir. Sous le premier quinquennat de François Mitterrand, il s'était essayé à un rôle d'obstruction. Une position intenable sur le long terme, car les sénateurs n'ont pas la même légitimité démocratique que les députés. La maison connaît aussi des difficultés quand les majorités sont alignées avec l'Assemblée. Elle peine alors à s'imposer aux députés, étant dans l'obligation de jouer la solidarité avec le gouvernement. « Le Sénat est fort quand il est imprévisible, note l'ancien ministre de la Justice Jean-Jacques Urvoas. Quand il choisit de s'aligner sur des consignes partisans, il perd immédiatement de son influence. » →

21
LE SÉNAT, JEAN-JACQUES URVOAS, QUE SAIS-JE ? PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, 2019.





LE SÉNAT SOIGNE SON IMAGE

Commissions d'enquête, indépendance d'esprit, travail de fond... le Sénat poursuit, en parallèle, ses efforts pour améliorer son image. Conservateur par culture et en raison de son mode d'élection, le Sénat n'est pas, on le sait, la chambre de la modernité. Le scrutin électronique, par exemple, n'est arrivé qu'en 2019... Jusqu'alors, les scrutins publics se faisaient en pesant les urnes sur des balances. Il a fallu attendre 1990 pour que les rédacteurs des comptes rendus aient officiellement le droit de réaliser un enregistrement audio des débats. C'était pour mieux suivre les propos de Michel Rocard, alors Premier ministre, dont le débit particulièrement rapide et les trouvailles langagières³ posaient des problèmes de compréhension.

Conscient de l'impact dévastateur de certaines affaires, Gérard Larcher se montre très attentif aux sujets de déontologie, toute faute individuelle risquant de ternir l'image de l'institution. Bien qu'il ait conservé son régime de retraite avantageux, contrairement à l'Assemblée, le Sénat s'est montré en avance sur certains

points⁴ : transparence des invitations, contrôle des frais de mandat, procédure administrative en cas de harcèlement sur un collaborateur.

La haute assemblée profite encore de certaines erreurs de l'Assemblée nationale. Le fait que Richard Ferrand ait renoncé aux questions au gouvernement le mercredi a permis d'en organiser au Sénat. Et d'y faire venir la presse et les chaînes d'info, certaines d'y trouver des contradicteurs. « *L'arrivée de BFMTV dans l'univers feutré du palais a marqué un événement* », observe un collaborateur parlementaire.

Il y a un autre élément dont le Sénat a réussi à tirer profit : la fin du cumul des mandats, une réforme qu'il dénonce pourtant fortement. Pour certains, c'est une attaque directe à la légitimité du Sénat, car c'est la chambre qui représente les collectivités locales. Pour d'autres, l'effet est positif, au contraire. « *Les sénateurs ne l'avoueront jamais, même sous la torture, mais la fin du cumul du mandat a fait un bien fou à cette chambre, admet, en off, une sénatrice. D'abord, parce que les parlementaires, dans leur ensemble, travaillent nettement plus, alors qu'auparavant, l'essentiel de l'activité*

3/
ANECDOTE TIRÉE DE L'OUVRAGE
SERVIR LES ASSEMBLÉES, DE HUGO
CONIEZ ET PIERRE MICHON,
MARE & MARTIN, 2020.

4/
« DÉONTOLOGIE EN POLITIQUE : LA
FRANCE EST-ELLE LA NOUVELLE
SUÈDE ? », PIERRE JANUEL, DALLOZ
ACTUALITÉ, 12 NOVEMBRE 2020.

législative était fourni par une minorité ; il n'y a plus de sénateurs à temps partiel. Ensuite, parce que cette réforme, associée à celle de la parité, a fait entrer d'autres profils que les caciques locaux que sont les présidents de conseils départementaux. » Le non-cumul dans le temps est une autre pratique jugée satisfaisante. Le groupe LR impose ainsi une rotation des principaux postes (présidences de commission, questeurs, vice-présidences), au bout de six ans. Ce qui permet un certain renouvellement.

Last but not least, son président est salué à droite comme à gauche. Fin politique tout en rondeur, l'ancien maire de Rambouillet (Yvelines) sied parfaitement à cette chambre qu'il connaît par cœur et où il a été élu, pour la première fois, en 1986. « Gérard Larcher est le meilleur VRP possible pour le Sénat, n'hésite pas à dire un membre de l'opposition. Il défend bien le bicamérisme et fait attention à être le président du Sénat, et non de la seule droite sénatoriale. »

LE RISQUE DE LA RADICALISATION

Bien sûr, des critiques demeurent. Et, d'abord, celles sur sa représentativité. Malgré leur effondrement à la présidentielle et compte tenu du corps électoral (constitué par les grands électeurs), Les Républicains et le Parti socialiste représentent 66 % des sièges, alors que le groupe LREM ne compte que 24 sénateurs et que le RN et les Insoumis n'ont qu'un seul représentant chacun. Là où le bât blesse, c'est que le Sénat, chambre des collectivités, ne

représente pas celles d'aujourd'hui. Les petites communes y sont surreprésentées au détriment des métropoles. Quant aux conseillers régionaux, ils ne représentent que 1 % des électeurs aux sénatoriales, alors même qu'il s'agit d'une collectivité clé.

Ensuite, le Sénat n'est pas à l'abri d'une certaine radicalisation du débat. « L'institution a longtemps tiré sa légitimité en revendiquant d'être la chambre de la défense des libertés publiques et celle où l'on écrit du beau droit, avec des représentants comme Henri Caillaud, Jean-René Lecerf, Jean-Pierre Michel ou Robert Badinter », observe un haut fonctionnaire. Une position qu'il a conservée lors de l'étude des lois sur l'état d'urgence sanitaire, dont Philippe Bas était le rapporteur. Mais, pour un habitué du palais du Luxembourg, « il y a matière à réinterroger ces attributs : la loi sur le séparatisme a montré que des positions plus dures sur les questions de l'islam pouvaient l'emporter, à rebours des positions traditionnelles sur les libertés religieuses ». Un sénateur de l'opposition y voit une « perte nette de l'influence du centrisme modéré et des positions franc-maçonnnes ».

Assurer, dans la durée, la légitimité de la chambre haute est tel un châtiment de Sisyphe qu'il faut perpétuellement recommencer. Pour l'instant, Gérard Larcher tient la barre. Mais le président du Sénat a 72 ans. Dans son camp, certains craignent qu'il ne fasse le mandat de trop. Une autre tradition du Sénat... ▶

/
**« Le quinquennat a sauvé le Sénat.
Avec l'inversion du calendrier législatif,
les députés ne tiennent leur légitimité
que de la présidentielle.
Cette élection les enferme. »**
 /



Michel Sapin

AU SERVICE DE LA LOI

L'ANCIEN MINISTRE SOCIALISTE, AUTEUR DE DEUX LOIS SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE, EST DEVENU AVOCAT, UN MÉTIER OÙ IL CONTINUE DE TRAVAILLER POUR SES « VALEURS ».

