



Sénatoriales 2023 : retour sur cinq moments clés du Sénat depuis 2017

Julien Lecuyer

Depuis 2017, les relations entre le Sénat et l'Élysée n'ont pas toujours été un long fleuve tranquille. Réforme institutionnelle, affaire Benalla, Covid... Les sénateurs ont souvent mis des bâtons dans les roues du bouillonnant président Emmanuel Macron. Mais ils ont su aussi l'aider. Alors que se déroulent dimanche les élections sénatoriales, retour sur cinq moments clés qui ont focalisé tous les regards sur le palais du Luxembourg.

Le 24 septembre 2017 : premier revers

Au soir du dimanche 24 septembre 2017, Emmanuel Macron voit la vague LREM s'écraser contre les murs épais du palais du Luxembourg. Le chef de l'État, grand vainqueur des législatives, ne peut compter que sur 21 élus au Sénat. « LREM prend une tôle », rigole le socialiste Didier Guillaume. Cette « tôle » s'explique par un malaise quasi originel entre le jeune président de la République et les élus locaux. Et il ne fait pas bon froisser les « grands électeurs », qui votent aux sénatoriales. Or, Emmanuel Macron n'a pas pris de gant. Suppression de la taxe d'habitation, réduction de moitié du nombre de 580 000 élus locaux... Les propos présidentiels, à la tribune de la grande Conférence des territoires organisée le 17 juillet, heurtent l'auditoire. Et, comme si cela ne suffisait pas, Emmanuel Macron annonce durant l'été la suppression de 300 millions d'euros de dotations aux collectivités pour l'année en cours, puis la réduction des « contrats aidés ».

« L'État avait promis respect et confiance aux élus locaux avant d'annoncer des coupes, sans concertation. Cette méthode brutale n'est pas convenable », dénonce Gérard Larcher (LR), fraîchement réélu au « Plateau » (la présidence du Sénat).

Le Sénat, chambre des « territoires » par excellence, prend fait et cause pour la défense des élus locaux. La méthode macroniste va laisser des traces dans les relations avec l'Élysée.

« L'objectif d'Emmanuel Macron était de briser les grandes formations et de réussir la conjonction des centres. C'est un échec, analyse le politologue Benjamin Morel. En octobre 2017, l'institution retombe sur ses bases. Comme sous Jospin et De Gaulle, elle se renferme dans sa carapace et entre en résistance, sachant que la Constitution lui donne tous les outils pour le faire. »

Janvier 2018 : la réforme perdue

« Nous utiliserons tous les outils qui sont dans la boîte à outils. » Les propos, prononcés par la garde des Sceaux Nicole Belloubet, fin janvier 2018, sont parfaitement interprétés par le Sénat. S'il continuait à s'opposer à la réforme constitutionnelle voulue par Emmanuel Macron, l'Élysée n'hésiterait pas à dégainer l'arme du référendum.

Le 3 juillet 2017, devant le Parlement réuni en congrès à Versailles, le chef de l'État a rappelé ses objectifs : suppression de la Cour de justice de la République, non-cumul des mandats dans le temps, proportionnelle et baisse d'un tiers du nombre de parlementaires. Emmanuel Macron pense liquider le dossier en un an. C'est sans compter les sénateurs.

Le Sénat trace des lignes rouges. Pas question de réduire le droit d'amendement. Pas question non plus de réduire de 30 % les effectifs sénatoriaux. Pas question, enfin, de pratiquer un renouvellement intégral



du Sénat en 2021.

Au printemps 2018, la situation paraît figée. Les sénateurs ont refusé de scinder la réforme en trois textes. Quant au projet de référendum, il est vite remisé dans les cartons. « Fabius (président du Conseil constitutionnel) a rappelé à Emmanuel Macron qu'on n'était pas en 1969 et qu'on ne pouvait pas, comme De Gaulle, passer une réforme sans vote conforme du Parlement », note le spécialiste du Sénat Benjamin Morel.

Interrompus par l'affaire Benalla, les travaux reprennent à l'automne avant d'être à nouveau stoppés par la crise des Gilets jaunes. Moment que choisit Emmanuel Macron pour proposer, dans sa lettre aux Français, la transformation du Sénat et du Conseil économique, social et environnemental. « C'est pris comme un Scud, alors que les sénateurs ont poussé au débat avec les maires durant la crise », décrypte Benjamin Morel.

Dès lors, la méfiance est de mise. Malgré les tractations, aucun accord n'est trouvé. L'exécutif et le Sénat se rejettent la responsabilité de l'échec. « Il n'y avait pas d'hostilité particulière mais il fallait voter sans changer une virgule. On n'est pas une chambre d'enregistrement, il faut un minimum de respect ! » balaie aujourd'hui Hervé Marseille, président de l'UDI.

Un ultime soubresaut, à l'automne 2019, est à nouveau interrompu par la crise du Covid 19. Décidément...

Juillet 2018 : la commission Benalla

Jean-Pierre Sueur, interrogé par Public Sénat en 2020, n'en revenait toujours pas : « Dans la rue, en prenant de l'essence... Tout le monde venait m'en parler. » Jamais une commission d'enquête sénatoriale n'aura autant passionné les Français et été aussi médiatisée, tout en causant des dommages profonds à la relation entre l'Élysée et le Sénat.

À l'été 2018, la commission « Benalla », présidée par le LR Philippe Bas, entouré des deux co-rapporteurs Muriel Jourda (LR) et Jean-Pierre Sueur (PS), démarre dans la foulée des révélations du Monde sur les agissements de l'ex-chargé de mission à l'Élysée et ancien responsable de la sécurité du candidat Emmanuel Macron.

Alors que les auditions à l'Assemblée nationale partent en capilotade, les travaux sénatoriaux vont a contrario souligner l'indépendance et le rôle de contre-pouvoir de la chambre haute. Au fil de leurs 34 auditions, les sénateurs vont patiemment cuisiner Alexandre Benalla, mais aussi trois personnages clés de l'Élysée : François-Xavier Lauch (alors chef de cabinet du président), Alexis Kohler (secrétaire général de l'Élysée), ou encore Patrick Strzoda (directeur de cabinet d'Emmanuel Macron).

Consultez l'actualité en vidéo

Au Château, ce zèle sénatorial est mal vécu. Emmanuel Macron se fend d'un appel au président du Sénat, Gérard Larcher, pour dénoncer un « déséquilibre institutionnel ». Plus radical encore, Christophe Castaner dénonce, en septembre 2018, les « ambitions politiques » de la commission d'enquête. « Si certains pensent qu'ils peuvent s'arroger un pouvoir de destitution du président de la République, ils sont eux-mêmes des menaces pour la République », cingle-t-il.

En décembre 2019, Patrick Strzoda refusera de recevoir Jean-Pierre Sueur lors du budget 2020. « Je ne reçois que les personnes qui ne me font pas perdre mon temps », justifie le « dircab » du président.

Ambiance...

Au final, la commission accouchera d'un rapport de 160 pages, de signalements à la justice, classés sans suite, et de propositions pour encadrer le recrutement des collaborateurs du chef de l'État.

« Le Sénat a acquis une très forte légitimité au travers de cette commission d'enquête, analyse Benjamin Morel. Le Sénat bénéficie du soutien dans l'opinion. L'exécutif ne pourra plus ignorer la seconde chambre. » Il en fera le constat, à nouveau, lorsque le Sénat rendra ses conclusions d'enquêtes sur l'influence du cabinet de conseil McKinsey, à quelques semaines seulement de la présidentielle, ou plus récemment sur le « fonds Marianne », qui coûtera sa place au gouvernement à la



ministre Marlène Schiappa.

11 mars 2023 : le vote des retraites

Ce soir-là, dans un hémicycle bouillant comme rarement, les sénateurs adoptent la réforme des retraites par 195 voix pour et 112 contre. « Malgré les tentatives d'obstruction de certains groupes, le débat démocratique s'est tenu », se félicite Élisabeth Borne.

Alors que la mobilisation dans la rue marque le pas, le Sénat montre qu'il peut aussi aider le gouvernement, en quête de légitimité sur ce texte incendiaire. Mais que cela aura été dur !

L'exécutif pense jouer sur du velours au palais du Luxembourg, où la majorité de droite se montre favorable à un recul de l'âge légal de la retraite. De son côté, la gauche compte bien se faire entendre « avec force mais dans le calme », comme le confie le nordiste Patrick Kanner, président du groupe socialiste. Manière de se dissocier du chaos qu'ont engendré les débats à l'Assemblée, au point que l'examen du texte n'a pas dépassé, le 18 février, les 10 % de l'ensemble.

L'ambiance va pourtant virer au vinaigre. La gauche sénatoriale s'emploie à retarder l'examen de l'article 7, pour éviter qu'il ne soit adopté avant la journée de mobilisation du 7 mars. La réplique survient trois jours plus tard : en accord avec le président Larcher, le ministre du Travail, Olivier Dussopt, annonce la volonté du gouvernement d'user de l'article 44, 3 de la Constitution (le « vote bloqué ») qui permet d'accélérer les débats.

Cet usage n'est pas inédit. Déjà en 2010 et 2013, les gouvernements Fillon et Ayrault ont dégainé le 44. 3 sur... les retraites ! Mais il survient là dans un contexte hautement explosif. « Les Français doivent savoir que c'est un coup d'État que vous venez de déclencher ici au Sénat. Vous allez tristement marquer l'histoire », lance la sénatrice PS Sabine Van Heghe à un Dussopt impassible.

La gauche se réorganise et tente le tout pour le tout : multiplier les prises de parole pour empêcher un vote avant le 12 mars, minuit, date limite d'examen.

Peine perdue. La réforme est adoptée. Le gouvernement peut souffler, il a reçu l'onction parlementaire. Cependant, le répit sera de courte durée. Malgré une commission mixte paritaire « conclusive » grâce aux sénateurs le 15, Élisabeth Borne devra en passer par un 49. 3 le lendemain à l'Assemblée nationale.

28 octobre 2021 : le « gardien »

Une fois encore, le Sénat se met en travers du chemin du gouvernement et de sa politique de lutte contre le Covid-19. En mai 2020 déjà, les sénateurs avaient adopté une version largement modifiée du texte prolongeant l'état d'urgence sanitaire.

En octobre 2021, rebelote. Le projet de loi portant « diverses dispositions de vigilance sanitaire » sort des débats très largement remanié. La prolongation des mesures de freinage contre l'épidémie de Covid-19, souhaitée jusqu'en juillet, est contenue à la fin février. Une date « raisonnable », juge la sénatrice centriste Nathalie Goulet, qui refuse de « jouer à la roulette russe » en donnant « les pleins pouvoirs » à Emmanuel Macron.

« Nous avons voulu être les gardiens des libertés publiques durant le Covid, se souvient le sénateur UDI Hervé Marseille. Dans une situation extraordinaire, quand vous avez un exécutif déjà vertical appuyé sur majorité forte, heureusement qu'il y a un contre-pouvoir qui stabilise la nature des textes. »

Le gouvernement en fera également les frais lors de l'examen de la loi « Sécurité globale ». Le texte, adopté à l'Assemblée en novembre 2020, n'en finit pas de provoquer l'émoi. En cause notamment, son article 24 qui prévoit de pénaliser la diffusion malveillante de l'image des forces de l'ordre. « Mal rédigé, mal mesuré, mal contrôlé », blâme François-Noël Buffet, sénateur LR du Rhône et président de la commission des lois.

Le texte est largement réécrit par les rapporteurs au Sénat, le nordiste Marc-Philippe Daubresse (LR) et le sénateur UDI Loïc Hervé, adopté en avril 2021... et finalement censuré en partie par le Conseil constitutionnel le mois d'après, suite à la saisine de la gauche sénatoriale ! ■