

---

JEAN DE SAINT SERNIN

# LA MAJORITÉ SÉNATORIALE SOUS LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

## LES DIFFÉRENTES CONFIGURATIONS À L'ÉGARD DU POUVOIR EXÉCUTIF

53

**S**i l'instauration de la V<sup>e</sup> République est indissociable de la réhabilitation de la fonction exécutive par les mécanismes de rationalisation, elle l'est également de manière plus singulière par la médiation institutionnelle du Sénat. L'exclusion de la seconde chambre de toute réflexion sur la notion de majorité tient principalement au fait que, contrairement à l'Assemblée nationale, « le Sénat ne soutient pas nécessairement le gouvernement<sup>1</sup> ». La Constitution du 4 octobre 1958 réattribue à la seconde chambre sa toponymie et une large part des prérogatives parlementaires qu'elle perdit sous la IV<sup>e</sup> République, sans pour autant revenir au bicamérisme égalitaire de la III<sup>e</sup> République.

Défenseur du bicamérisme, le constituant était partisan de l'instauration d'une seconde chambre dans un souci de renforcer la prééminence du pouvoir exécutif en cas de majorité morcelée à l'Assemblée nationale. Toutefois, il décida de placer le Sénat dans une position « secondaire<sup>2</sup> », dans la mesure où il ne pouvait faire échec législativement au gouvernement, ni mettre en jeu sa responsabilité politique. Juridiquement, le pouvoir exécutif peut donc s'affranchir du soutien de la seconde chambre. Politiquement, l'émergence d'une majorité disciplinée à l'Assemblée nationale permet au pouvoir exécutif de s'émanciper du soutien du Sénat.

---

1. Cf. sur cette question Pauline Türk, *Les Commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, Dalloz, 2005.

2. Didier Maus, « Le Sénat à gauche : un nouvel équilibre institutionnel ? », *Revue politique et parlementaire*, n° 1060-1061, juillet-décembre 2011, p. 29.

Si les relations institutionnelles demeurent le principal facteur de « l'efficacité du Sénat »<sup>3</sup>, sa place comme son rôle ne sauraient être dissociés du contexte et de l'environnement politiques et institutionnels de la V<sup>e</sup> République.

#### DE L'ISOLEMENT À LA NORMALISATION INTÉGRATRICE

54 Les relations entre le Sénat et le pouvoir exécutif n'ont pas correspondu aux espérances du constituant. Le Sénat présente une majorité hétéroclite qui ne coïncide pas avec le gouvernement du général de Gaulle, et le régime se présidentialise, renforçant le lien qui unit l'Assemblée nationale et le chef de l'État. L'absence d'une « dyarchie »<sup>4</sup> entre les composants du pouvoir exécutif et entre ce dernier et la chambre basse contribue à l'isolement institutionnel du Sénat. Après une brève période d'expérimentation s'observent déjà les premières réticences institutionnelles qui atteindront leur paroxysme lors des référendums constitutifs, que les changements successifs au plateau et à l'Élysée contribueront à normaliser.

#### *La désillusion et la répudiation du Sénat par l'exécutif (1959-1968)*

Les élections sénatoriales de 1959 se déroulent dans un contexte conforme aux prévisions du constituant. L'Assemblée nationale présente une majorité trop morcelée pour qu'une formation prétende à elle seule incarner le soutien au gouvernement et, avec lui, le régime nouvellement installé. Ces élections sont donc attendues avec espoir par le gouvernement.

La perte des élections municipales par le pouvoir exécutif entraîne la formation à la seconde chambre d'une majorité hétérogène qui ne coïncide pas avec celle de l'Assemblée nationale. Le mode de recrutement, dont les dispositions similaires à celles du chef de l'État avaient laissé un temps supposer une certaine « fraternité » entre les deux institutions, permit l'élection de personnalités hostiles au régime telles que François Mitterrand.

L'affrontement n'est pas seulement « idéologique »<sup>5</sup>, mais porte davantage sur la conception du régime de la V<sup>e</sup> République. Un grand

---

3. Jean Grangé, « L'efficacité normative du Sénat », *Revue française de science politique*, vol. 34, n° 4-5, 1988, p. 955.

4. Marie-France Verdier, « La III<sup>e</sup> cohabitation ou le retour aux sources du Sénat ? », *Revue politique et parlementaire*, n° 997, 1998, p. 75.

5. Alain Delcamp, « La place du Sénat dans l'évolution de la V<sup>e</sup> République », in *Actes du colloque « La V<sup>e</sup> République au Parlement »*, Senat.fr, 15 mai 2008.

nombre de parlementaires sont d'anciens membres du Conseil de la République, attachés à un régime parlementaire équilibré. Le Sénat se dote en ce sens d'un règlement intérieur favorable au contrôle parlementaire. Sa censure partielle par le Conseil constitutionnel<sup>6</sup> fit prendre conscience de la direction présidentialiste du régime, et plus encore du fait que la Constitution et l'organe en charge de son respect ne sont guère favorables à une émancipation du Parlement.

Le référendum de 1962 signe la fin de l'harmonie institutionnelle originaire entre le Sénat et le pouvoir exécutif. Son président conteste vivement le procédé, en ce qu'il dérogerait à la procédure constitutionnellement prévue. L'opposition entre le Sénat et l'exécutif n'est donc pas uniquement politique; elle est aussi personnelle. Le désaccord porte plus largement sur le fond du projet. L'élection au suffrage populaire du chef de l'État dessaisit les parlementaires du pouvoir de nomination et consacre parallèlement son ascendance institutionnelle. Après le succès du référendum et la dissolution de novembre apparaît une majorité nette et cohérente à l'Assemblée nationale, qui achève la marginalisation du Sénat en rendant son secours « inopérant, sinon gênant<sup>7</sup> ».

55

La seconde chambre souffre d'une crise d'identité puisqu'elle n'est pas un « élément de régulation et de modération entre un gouvernement et des députés qui seraient portés à l'affrontement<sup>8</sup> ». Cette opposition nuira au plein exercice de la fonction parlementaire du Sénat. Les relations avec le gouvernement se situent encore à un « niveau strictement administratif<sup>9</sup> ». Les ministres n'acceptent l'invitation de la seconde chambre que lorsqu'ils peuvent y être représentés par leur secrétaire d'État. Le gouvernement ne dépose qu'avec parcimonie ses projets de loi sur son bureau pour une première lecture<sup>10</sup>. La procédure d'urgence tend à se banaliser, ce qui perturbe les vertus du bicamérisme<sup>11</sup>. Le dernier mot est donné par le Premier ministre à l'Assemblée nationale trente-trois fois de 1963 à 1968, contre cinq entre 1959 et 1962. Grâce à la discipline obtenue par la conjonction du fait majoritaire et des mécanismes de rationalisation, les obstacles mis en place par le Sénat sont levés et n'entravent pas le fonctionnement régulier des institutions.

6. Décision 59-3 DC du 24 juin 1959.

7. Jean Gicquel, *Essai sur la pratique de la V<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, 1968, p. 347.

8. Jean Mastias, « Histoire des mutations du Sénat de la V<sup>e</sup> République », *Pouvoirs*, n° 44, février 1988, p. 17; disponible sur Revue-Pouvoirs.fr.

9. Didier Maus, *Études sur la Constitution de la V<sup>e</sup> République*, Paris, STH, 1990, p. 183.

10. 6 % en 1966 contre 39 % en 1961.

11. Six procédures d'urgence entre 1959 et 1962, contre trente-neuf de 1963 à 1966.

Cependant, la seconde chambre ne manifeste pas une opposition virulente à la majorité gouvernementale et parvient entre 1963 à 1968 à faire retenir 25 % de ses amendements par l'Assemblée nationale, et le pourcentage de lois adoptées par accord des deux assemblées demeure élevé<sup>12</sup>. La fonction de contrôle n'est pas non plus affectée dans la mesure où le Sénat pose, entre 1962 et 1965, 2 419 questions écrites au gouvernement, contre 2 552 de 1959 à 1962. Le gouvernement ne prétend pas de la discordance des majorités pour s'y soustraire.

Le changement au plateau en 1968, du fait de l'élection d'Alain Poher, contribue à renouer les liens et à pacifier les relations institutionnelles avec le pouvoir exécutif. Mais les rapports se détériorent de nouveau s'agissant du référendum de 1969. La victoire du « non » illustre l'attachement des Français au bicamérisme fonctionnellement retenu par le constituant et les changements consécutifs à l'Élysée comme à Matignon permettent la réhabilitation de la seconde chambre.

56

#### *La réhabilitation et l'assimilation majoritaire (1969-1981)*

Sous la présidence de Georges Pompidou, le Sénat « normalise ses relations avec les autres pouvoirs publics<sup>13</sup> ». Le Sénat prend conscience qu'il doit renforcer son rôle et que le contexte institutionnel lui est favorable. Il expérimente les premières délégations parlementaires, crée ses premières commissions d'enquête sur des sujets sensibles (abattoir de la Villette en 1970) et missions d'information (régularité de la gestion de l'ORTF en 1971). L'exécutif ne s'oppose pas au développement de ces nouvelles prérogatives et se montre diplomate, notamment par le vote de la loi organique du 22 juin 1971, qui permet au Sénat d'obtenir la prolongation à vingt jours du délai d'examen en première lecture du projet de loi de finances.

La seconde chambre renforce également sa fonction législative. Son but est de faire valoir « ses capacités de propositions, de dialogue et de réflexion<sup>14</sup> ». Le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas renoue avec le dépôt des projets de loi sur le bureau du Sénat pour une première lecture. Le pourcentage de recours à la procédure du dernier mot dans le total des lois adoptées diminue significativement par rapport à l'époque où Georges Pompidou occupait Matignon, et le pourcentage élevé de lois adoptées par accord des deux chambres témoigne de l'excellente entente législative<sup>15</sup>.

---

12. 98 % en 1962 et 92,7 % en 1963.

13. Jean Mastias, « Histoire des mutations du Sénat de la V<sup>e</sup> République », art. cité, p. 20.

14. *Ibid.*

15. 100 % en 1969 et 97,2 % en 1971.

L'accession à la présidence de la République de Valéry Giscard d'Estaing donne lieu à une intégration inattendue du Sénat à la majorité présidentielle. Faute de dissolution, le chef de l'État est à la tête d'une majorité dont il ne contrôle pas tous les éléments. Le parti giscardien détient la représentation la plus importante dans la seconde chambre et constitue le cœur de sa majorité. Le chef de l'État est en conséquence plus proche de la majorité du Sénat que de celle de l'Assemblée nationale. Cette configuration peut être perçue comme un retour au « schéma initial »<sup>16</sup> prévu par le constituant. Profitant de cette conjoncture, le gouvernement est invité par le chef de l'État à déposer prioritairement ses projets de loi sur le bureau du Sénat et ne recourt qu'une seule fois à la procédure du dernier mot.

Le départ de Jacques Chirac en 1976 pousse le chef de l'État et son successeur à Matignon, Raymond Barre, à tenter d'obtenir le soutien de la seconde chambre pour contrer les velléités de l'Assemblée. Le gouvernement a recours aux mécanismes de rationalisation avec l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, dont le Sénat ne conteste pas l'usage. Sa majorité ne s'oppose pas au vote de textes importants, notamment la loi de financement de la sécurité sociale pour 1979. En réponse à cette expression de bonne volonté, le gouvernement effectue plusieurs déclarations de politique générale en application de l'article 49, alinéa 4 – les 10 juin 1975, 5 mai 1977 et 11 mai 1978. Ces dernières recueillent les trois cinquièmes des voix sénatoriales.

57

Toutefois, le Sénat ne manifeste pas un soutien inconditionnel à la politique gouvernementale et prend ses distances lorsqu'il estime qu'il ne dispose pas du temps nécessaire pour effectuer un travail de réflexion approfondi<sup>17</sup>. Il conserve, comme le note Jean-Louis Héryn, son indépendance de comportement vis-à-vis du gouvernement comme du chef de l'État, et « la notion de majorité sénatoriale n'existe pas encore dans la plénitude de sa signification »<sup>18</sup>. Ainsi, le vote par le Sénat à une trop courte majorité met en échec les révisions constitutionnelles de 1973 et 1974<sup>19</sup>. La concordance des majorités n'empêche pas le Sénat de faire

16. Jean Grangé, « Attitude et vicissitude du Sénat », *Revue française de science politique*, vol. 31, n° 1, 1981, p. 36.

17. En novembre 1980, le Sénat a rejeté à l'unanimité les dates de l'ordre du jour prioritaire, pour terminer la discussion du projet de loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes. Cf. Jean-Claude Villeneuve, « L'évolution du rôle du Sénat depuis 1981 », *Après-demain*, n° 271-272, 1985, p. 36.

18. Jean-Louis Héryn, *Le Sénat en devenir*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 2012, p. 24.

19. Le projet de loi constitutionnelle tendant à l'instauration du quinquennat en 1973 et celui relatif au statut des suppléants des parlementaires devenus ministres en 1974 ne furent jamais inscrits à l'ordre du jour du Congrès.

preuve d'une vigilance particulière s'agissant de projets de loi susceptibles de contenir des dispositions « liberticides », en s'appuyant sur le Conseil constitutionnel. De ce fait, il est notamment à l'origine de la décision du 16 juillet 1971 qui devait conférer à la liberté d'association le statut de « principe fondamental reconnu par les lois de la République ». Par l'intermédiaire de la saisine parlementaire admise par le pouvoir constituant dérivé en 1974, les sénateurs sont à l'origine de la censure du projet de loi relatif aux fouilles des véhicules en 1977. Cette saisine ne fut pas seulement réalisée par l'opposition, mais par des membres de la majorité sénatoriale, soucieuse du respect de la légalité et des libertés publiques. La concordance des majorités politiques dans les deux assemblées n'a donc pas empêché le Sénat de « veiller efficacement au strict respect de droits fondamentaux<sup>20</sup> ».

58 Si le bicamérisme suppose constitutionnellement une obligation de dialogue, les configurations majoritaires ne sauraient affecter significativement les relations institutionnelles entretenues par la seconde chambre et le pouvoir exécutif à l'aune des alternances.

#### DE LA COEXISTENCE AU PARTENARIAT CONDITIONNÉ

L'alternance présidentielle et gouvernementale de 1981 aboutit à une discordance majoritaire et ouvre une période « institutionnellement redoutable<sup>21</sup> » pour le Sénat, qui est confronté à la tentation de faire obstruction. La notion de majorité sénatoriale s'est affirmée à partir de 1981 et conduit la seconde chambre à intégrer « le clivage idéologique externe qui s'imposait à lui »<sup>22</sup>. Le retour à la concordance des majorités avec l'élection de Jacques Chirac puis de Nicolas Sarkozy fait peser un risque symétrique, celui de ne pas céder à l'approbation systématique.

#### *La variation des résistances oppositionnelles liées à la discordance des majorités (1981-1986, 1988-1993, 1997-2002, 2011-2012)*

La victoire de François Mitterrand à l'Élysée en mai 1981, corroborée par les législatives anticipées, place le Sénat dans une situation d'opposition

---

20. Paul Girod, *Rapport de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du règlement et de l'administration générale sur le projet de loi relatif à l'élection des sénateurs*, n° 427, Sénat, session ordinaire de 1998-1999, p. 7.

21. Alain Delcamp, « L'affirmation du Sénat », in Bertrand Mathieu (dir.), *Cinquantième anniversaire de la Constitution de 1958*, Paris, LGDJ, 2008, p. 281.

22. Alain Delcamp, « Le Sénat dans le système politique français », in *Aspects de la pratique constitutionnelle en France et en Espagne de 1958 et 1978 à 1999*, Bordeaux, Maison des pays ibériques, 2001.



manifeste. Les groupes constituant la majorité sénatoriale (Union des républicains et indépendants, Union centriste des démocrates de progrès, Rassemblement pour la République), « coordonnés par une organisation spécifique, concernent ceux qui appartiennent en réalité à l'opposition<sup>23</sup> ». À la différence de 1962, il s'agit d'une opposition politique et non personnelle, aussi la seconde chambre se garde-t-elle de tout dogmatisme.

Le Sénat établit un *modus vivendi*<sup>24</sup>, en recherchant prioritairement le compromis et la modération. S'il est vrai qu'entre 1981 et 1984 la seconde chambre rejette plusieurs textes politiquement importants pour le pouvoir exécutif<sup>25</sup>, ce refus tient davantage aux réticences du gouvernement à retenir ses modifications qu'au fait qu'elles constituent une contrariété idéologique. Ces refus législatifs sont contrebalancés par l'adoption de plusieurs réformes inscrites dans le projet présidentiel<sup>26</sup>. La majorité sénatoriale cherche beaucoup moins « à peser dans la détermination des positions sénatoriales au quotidien que ne le font les groupes parlementaires du Palais-Bourbon, plus structurellement liés en général aux partis politiques ou au gouvernement quand ils appartiennent à la majorité<sup>27</sup> ».

59

Disposant d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale, le gouvernement fait un usage immodéré des procédés de rationalisation pour anticiper les contre-manœuvres du Sénat. La coordination de la majorité sénatoriale va faire preuve « d'une incontestable efficacité [...], elle a opposé à la majorité gouvernementale d'alors un front uni et déterminé<sup>28</sup> ». Ainsi, en 1982, le Sénat repousse dès la première lecture et sans l'amender le projet de loi de finances pour l'année 1983. La fonction de contrôle est utilisée dans des proportions inédites, la majorité sénatoriale souhaitant mettre le gouvernement face à ses responsabilités<sup>29</sup>. Dans cette perspective, le gouvernement entre 1982 et 1985 utilise 139 fois la

23. Jean-Pierre Duprat, « Les groupes parlementaires sous la V<sup>e</sup> République », in *Mélanges Montané de la Roque*, Toulouse, Presses de l'IEP de Toulouse, 1996, t. 1, p. 109-147.

24. Alain Delcamp, « L'affirmation du Sénat », art. cité, p. 281.

25. À l'image du projet de loi relatif aux nationalisations, de la réforme des entreprises de presse, ou encore de l'enseignement supérieur avec le projet Savary.

26. Ainsi en a-t-il été des projets de loi abolissant la peine de mort; abrogeant les lois anticasseurs; supprimant la Cour de sûreté de l'État. Dans un sens plus politique furent adoptés les projets de loi tendant à la modification de la représentation des Français établis hors de France, les droits et obligations des fonctionnaires ou la loi Quilliot relative au logement.

27. Alain Delcamp, « L'importance du travail en commission au Sénat », in *Mélanges Patrice Gélard*, Paris, Montchrestien, 2000, p. 173.

28. Ludovic Fondraz, *Les Groupes parlementaires au Sénat sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, Economica, 2000, p. 162.

29. Notamment la commission de contrôle sur le fonctionnement du service public des postes et celle sur la gestion de la SNCF.

procédure d'urgence contre 51 de 1978 à 1981, et recourt de manière jamais égalée à la procédure du dernier mot<sup>30</sup>. Cette configuration n'empêche pas l'adoption du programme législatif du gouvernement, à l'exception des lois constitutionnelles.

Dans l'incertitude d'obtenir la majorité nécessaire en application de l'article 89 de la Constitution, l'exécutif utilise le pouvoir constituant dérivé avec une relative parcimonie. En 1984, le Sénat rejette par le vote d'une question préalable dès la première lecture la réforme visant à l'extension du référendum aux libertés publiques. En mars 1990, le projet de loi constitutionnelle tendant à instaurer l'exception d'inconstitutionnalité est voté par le Sénat. Cependant, le projet est abandonné en raison de modifications substantielles jugées « dénaturantes ».

60 Le second mandat de François Mitterrand est marqué par la présence d'une majorité relative à l'Assemblée nationale et fait prendre conscience au Sénat de la nouvelle force institutionnelle dont il dispose. La nomination de Michel Rocard en tant que Premier ministre permet l'apaisement des relations institutionnelles par la multiplication de gestes consensuels. Six sénateurs deviennent membres du gouvernement, dont la moitié appartient à la majorité sénatoriale. Le chef du gouvernement se rend à la conférence des présidents de la seconde chambre et prononce un discours de politique générale concernant les pays d'Europe centrale et orientale. Entre 1988 et 1990, 39,5 % des projets de loi sont déposés sur le bureau du Sénat et le nombre de recours à la procédure d'urgence diminue significativement. Conformément à l'esprit du constituant, le Sénat devient alors un élément d'équilibre et la force supplétive de sa majorité est recherchée par l'exécutif.

Entre 1997 et 2002, la majorité sénatoriale se retrouve une nouvelle fois en discordance avec la majorité gouvernementale, à ceci près qu'elle coïncide avec celle du chef de l'État. La troisième cohabitation de la V<sup>e</sup> République place Lionel Jospin dans une position « inconfortable<sup>31</sup> ». Le Premier ministre est à la tête d'une majorité plurielle dont les velléités menacent la cohésion de l'action gouvernementale. Son gouvernement doit affronter plusieurs refus de la seconde chambre sur des textes politiquement importants tels les projets de loi relatifs à l'emploi des jeunes, ou encore la réforme de la nationalité. Le Sénat utilise les commissions d'enquête pour, semble-t-il, faire peser une forme de « procès d'intention »

---

30. 45 % en 1982 et 55,56 % en 1985.

31. Marie-France Verdier, « La III<sup>e</sup> cohabitation ou le retour aux sources du Sénat ? », art. cité, p. 74.



sur le gouvernement<sup>32</sup>. Ce dernier actionne immodérément les leviers du parlementarisme rationalisé, à l'instar de la procédure du dernier mot qui atteint des proportions considérables<sup>33</sup>.

Le Sénat n'est pas isolé pour autant puisque, en 1998, 42 % des amendements adoptés sont repris par l'Assemblée nationale. Entre 1998 et 2001, le gouvernement dépose prioritairement ses projets de loi devant la seconde chambre<sup>34</sup>. L'apport du Sénat ne se traduit pas seulement par des modifications techniques à la loi, mais par l'initiative législative, avec l'adoption de la proposition de loi de Guy Cabanet relative au bracelet électronique, qui devint la loi 97-1159 du 19 novembre 1997.

Les élections sénatoriales de 2011 ont été présentées comme une étape historique pour la seconde chambre. La nouveauté tient moins à la configuration qu'à la nature de sa majorité. Il s'agit d'une « majorité d'opposition » au gouvernement et à sa majorité à l'Assemblée nationale, assortie d'une « majorité d'addition », composée de groupes parlementaires politiquement hétérogènes de par leur culture et leurs effectifs<sup>35</sup>.

L'exercice de la fonction parlementaire par le Sénat se caractérise par un faible regain d'activité de contrôle. Aucune commission d'enquête ou question orale avec débat n'est créée dans les premiers mois de l'alternance. Certaines initiatives législatives revêtent un caractère « clairement politique, remettant en cause les options du gouvernement<sup>36</sup> ». Face à cette hostilité, le pouvoir exécutif fait un nouvel usage de la procédure du dernier mot dans des proportions identiques à celles connues sous le gouvernement Jospin, ce qui n'encourage pas le Sénat à proposer davantage de modifications à la loi<sup>37</sup>. Cette nouvelle configuration contribue également à annihiler certaines initiatives du pouvoir constituant dérivé, comme le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques.

Cependant, la nouvelle majorité exerce ses prérogatives parlementaires

61

32. Notamment la commission d'enquête sur les 35 heures et celle sur la régularisation des sans-papiers.

33. 42,85 % entre 2000 et 2001.

34. 72 % entre 1999 et 2000.

35. Groupe socialiste (131 membres), groupe écologiste (10 membres), groupe Communiste, républicain et citoyen (21 membres) et groupe Rassemblement démocratique et social européen (16 membres). Cf. Julie Benetti, « Premier bilan de l'activité du Sénat depuis l'alternance du 25 septembre 2011 : atonie du contrôle et activisme législatif », *Constitutions*, 2012, p. 38.

36. Proposition de loi relative à l'abrogation du conseiller territorial, ou encore celle garantissant le droit au repos dominical (*ibid.*).

37. Avec 3 192 amendements déposés pour 1 067 adoptés, le Parlement réalise ses plus faibles modifications législatives depuis 1988.

« sans violation ni détournement ou transformation des procédures mises en place<sup>38</sup> » par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Quelques initiatives doivent être saluées, telle la création de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. Contrairement aux septennats mitterrandiens, la majorité sénatoriale ne rejette en bloc aucun des textes relatifs aux finances pour l'année 2012.

La discordance apparente des majorités ne saurait entraîner une quelconque paralysie juridique ou politique des institutions, la seconde chambre continuant d'établir un lien institutionnel permanent et constructif avec la majorité gouvernementale et le pouvoir exécutif.

*L'harmonisation par la concordance stabilisatrice des majorités  
(1986-1988, 1993-1997, 2002-2011, 2011-2014)*

62 La première cohabitation permet au Sénat d'occuper à nouveau une position favorable. La faiblesse de la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale, qui n'est absolue que de deux sièges, encourage le gouvernement à tenter de recueillir le soutien du Sénat. Quatre sénateurs sont nommés au sein du gouvernement, et ce dernier n'emploie la procédure du dernier mot que pour 2 % des textes. Le gouvernement a recours à la déclaration de politique générale (art. 49-4 C), qui est approuvée à plus des deux tiers à trois reprises – le 15 avril 1986, le 15 avril 1987 et le 6 décembre 1987.

Pressé par une élection présidentielle à laquelle les deux ténors du pouvoir exécutif ont annoncé leur candidature, le gouvernement fait un usage immodéré des procédés de rationalisation, dont la seconde chambre ne critique pas ouvertement l'emploi. La majorité sénatoriale utilise également son règlement intérieur pour accélérer les débats législatifs en raison des manœuvres d'obstruction effectuées par le chef de l'État<sup>39</sup>. Toutefois, le Sénat continue à contrôler activement l'action gouvernementale, notamment par la création de deux commissions d'enquête, l'une relative aux manifestations étudiantes consécutives au projet de loi Devaquet et la seconde aux opérations financières sur le capital des sociétés privatisées.

La deuxième cohabitation se déroule dans un contexte institutionnel

---

38. Alain Delcamp, « Les relations inédites de la majorité présidentielle avec un Sénat d'opposition », *Politeia*, n° 23, 2013, p. 300.

39. Les textes relatifs aux privatisations (30 juillet 1986) ou à l'aménagement du temps de travail (21 avril 1987), à la suite du refus du chef de l'État de signer les ordonnances, ont été transformés en projets dont les modalités d'adoption furent accélérées après le vote de la question préalable dite « positive ».

relativement inédit. La conjonction de la maladie du chef de l'État et de sa non-candidature pour un nouveau mandat permet l'établissement de relations cordiales au sein du pouvoir exécutif. L'existence d'une majorité absolue laisse craindre que la seconde chambre soit moins associée à la mise en œuvre législative de la politique gouvernementale. Cependant, alors que la situation institutionnelle ne rendait pas son concours indispensable, le gouvernement décide de favoriser le rapprochement avec la seconde chambre en raréfiant l'emploi de la procédure d'urgence et en ayant recours une nouvelle fois, le 15 avril 1993, à une déclaration de politique générale. Le Sénat retrouve son rôle de chambre modératrice en imprimant sa marque sur les textes gouvernementaux relatifs aux libertés des citoyens, tels que le projet de loi sur l'immigration.

L'élection de Jacques Chirac en 1995 reproduit une situation institutionnelle qui n'avait plus été observée depuis 1980, à savoir la concordance « parfaite » des majorités. Le gouvernement prête une attention toute particulière aux travaux de la seconde chambre. Ainsi, en février 1996, le projet de réforme du service national devient la loi 97-1019 du 28 octobre 1997, reprenant largement le rapport d'information du sénateur Serge Vinçon. L'entente législative entre le gouvernement et le Sénat a pour effet l'adoption par accord de 98,5 % des lois. Les sénateurs n'hésitent pas à utiliser les moyens du contrôle parlementaire. Entre 1996 et 1997, ils posent 7 951 questions écrites, chiffre jamais atteint sous la V<sup>e</sup> République.

63

Le second mandat de Jacques Chirac et l'unique de Nicolas Sarkozy se déroulent dans une atmosphère de parfaite harmonie. Les gouvernements Raffarin et Fillon (anciens sénateurs), malgré la majorité absolue dont ils disposent à l'Assemblée, recherchent systématiquement le concours du Sénat. Un record en matière de projets de loi déposés prioritairement sur le bureau de la seconde chambre est atteint en 2002. Le Sénat continue de contrôler la politique du gouvernement sur des sujets sensibles<sup>40</sup> et banalise la création de missions d'information (17 missions voient le jour, contre 5 entre 1959 et 1980).

La victoire de François Hollande à l'élection présidentielle de 2012 permet à la gauche, pour la première fois sous la V<sup>e</sup> République, de bénéficier du soutien du Parlement entier. Cependant, l'étroitesse de la majorité sénatoriale empêche que les initiatives législatives du gouvernement soient constamment approuvées. Avec six voix d'avance, les groupes minoritaires de la seconde chambre deviennent des partenaires

40. La commission d'enquête sur l'immigration clandestine et celle sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le gouvernement de la grippe A.

« incontournables<sup>41</sup> » pour la majorité sénatoriale lorsqu'elle veut faire échec à l'opposition organisée des groupes Union pour un mouvement populaire (UMP) et Union des démocrates et indépendants (UDI). La loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 sont rejetées, de même que la loi sur la tarification progressive de l'énergie. À la suite de la nomination de Manuel Valls à Matignon et devant la désolidarisation des membres de la majorité à l'Assemblée, le pouvoir exécutif recherchera à nouveau le soutien de la seconde chambre et plusieurs sénateurs seront nommés ministres<sup>42</sup>.

Originellement comme actuellement, le Sénat ne saurait donc être exclu d'une réflexion sur le système majoritaire de la V<sup>e</sup> République. La fonction parlementaire du Sénat est ainsi reconnue et sont exercées indissociablement des relations institutionnelles entretenues avec le pouvoir exécutif.

64

---

41. Jean-Louis Hérim, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *Pouvoirs*, n° 146, septembre 2013, p. 66.

42. François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Laurence Rossignol et André Vallini.

---

#### R É S U M É

*Dans un régime parlementaire bicaméral, la majorité présente à la chambre basse s'identifie au gouvernement soutenant, le cas échéant, le président de la République et contribue à l'isolement institutionnel de la chambre haute. L'étude des différentes configurations caractérisant les rapports entre le Sénat et le pouvoir exécutif permet de déceler l'apparition d'une majorité sénatoriale. Néanmoins, son émergence n'implique pas un exercice uniforme de l'action législative, et la configuration majoritaire de l'hémicycle de la seconde chambre ne suffit pas à expliquer son action et son rôle institutionnel.*