

DIDIER MAUS

*Le Sénat,
l'Assemblée nationale
et le Gouvernement*

« Je souhaite longue vie au Sénat de la République », déclare le président Giscard d'Estaing en terminant son allocution le 27 mai 1975 à l'occasion des cérémonies célébrant le centenaire du Sénat (1). Etrange déclaration en réalité que ces vœux adressés par le premier magistrat du pays à une assemblée parlementaire ! Est-il conforme à la séparation des pouvoirs que le chef de l'exécutif, même garant de la continuité de l'Etat, s'adresse ainsi à une des branches du pouvoir législatif. Derrière cette phrase se cache l'extraordinaire histoire de la deuxième chambre dans l'histoire politique de ce pays.

Analyser le Sénat de la V^e République sans faire référence à ses ancêtres, à cette continuité tant glorifiée en 1975 (2), conduirait à laisser de côté des éléments essentiels pour la compréhension de la mécanique instituée en 1958 et de la pratique suivie depuis.

Héritière du Conseil des Anciens de la Constitution de l'an III (la « raison » de la République), la seconde chambre trouve sa légitimité dans le raisonnement et non dans l'impulsion. En 1875, l'existence du Sénat constitue une concession, pour certains temporaire, des républicains de gauche à la fraction modérée de l'Assemblée nationale (3). En 1946, il faudra le rejet du premier projet de Constitution pour que la deuxième constituante réintroduise un Conseil de la

(1) *Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la V^e République*, rassemblés par Didier Maus, La Documentation Française (2^e éd., 1982), doc. n° 24-103.

(2) *Ibid.*, allocution du président Alain Poher, doc. n° 24-102.

(3) Odile Rudelle, *La République absolue, 1870-1889*, Publications de la Sorbonne, 1982, p. 33-39.

République dont les membres chercheront avec une obstination constante à refaire le Sénat de la III^e République (4).

Les sources relatives à l'élaboration de la Constitution de 1958 montrent que les sénateurs, avec à leur tête Michel Debré et le président Gaston Monnerville, forment un groupe efficace pour contribuer à l'abandon de l'idée du général de Gaulle d'un Sénat à trois sections et plaider en faveur d'un bicaméralisme le plus étendu possible (5). Le bilan, s'il n'est pas totalement positif, penche néanmoins dans le bon sens. Le président Monnerville le constate sans ambages le 11 décembre 1958 lors de la réunion du nouveau Sénat : « La nouvelle Constitution... a rendu à notre assemblée son titre traditionnel en même temps qu'elle lui confère un rôle de premier plan dans l'organisation des pouvoirs publics » (6). Il rappelle au passage — thème permanent du discours sénatorial — que la Constitution de 1946 avait confié au Conseil de la République « une mission difficile, celle de la réflexion ».

Dix ans plus tard, les inquiétudes sur le devenir du Sénat sont de retour. Après la traversée du désert consécutive à la crise de 1962, le projet de référendum du 27 avril 1969 modifie totalement son rôle (7). On voit reparaître l'idée de fusionner la représentation des collectivités locales et celle des activités économiques, sociales et culturelles. Le résultat du référendum est bien connu. Pour la deuxième fois en moins de vingt-cinq ans, le peuple français a rejeté un projet qui n'accordait pas une place normale au Sénat. Fort de ce sentiment diffus d'un réel soutien populaire, l'assemblée du Luxembourg peut s'acheminer vers son centenaire de 1975, en s'érigeant face à l'Assemblée nationale et au Gouvernement en conscience de la tradition républicaine (8). Qu'il s'intègre à la majorité gouvernementale (de 1974 à 1981) ou qu'il se considère comme le bastion de l'opposition face aux errements de la majorité de 1981 (9), le Sénat affirme son rôle et affine son image. Au-delà des événements quotidiens, il se considère comme le temple de la sagesse et du bon sens, y compris face à une assemblée et une majorité amies (depuis mars 1986).

(4) Gaston Monnerville, *Vingt-deux ans de présidence*, Plon, 1980, p. 9-57.

(5) *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, La Documentation Française, 1987, vol. I, p. 541-548.

(6) *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V^e République*, rassemblés par Didier Maus, La Documentation Française (3^e éd., 1987), doc. n° 24-101.

(7) *Les grands textes...*, *op. cit.*, doc. n° 11-600.

(8) Odile Rudelle, La tradition républicaine, *Pouvoirs*, n° 42, p. 31-43.

(9) « Il est clair que lorsque le Sénat adopte, modifie ou rejette un texte, c'est en fonction de sa teneur ou des conséquences qu'il pourrait avoir à l'avenir sur la situation financière, économique et sociale du pays et non en vertu de je ne sais quelle obstination partisane » (Alain Poher, 23 décembre 1981).

Le fonctionnement du titre V de la Constitution « Des rapports entre le Gouvernement et le Parlement » ne s'apparente pas, contrairement à une vision première, à un jeu à deux partenaires, le Gouvernement et le Parlement. Ce dernier comprend deux éléments dont les relations interfèrent avec l'axe principal ; c'est donc plus vers la théorie des jeux à trois acteurs qu'il faut se tourner. A titre d'exemple, la volonté concertée de deux joueurs permet toujours de faire échec au troisième. N'oublions pas la vision sénatoriale du secteur Prélôt où l'alliance entre l'exécutif et le Sénat était envisagée pour freiner les élans débridés de l'Assemblée nationale.

Afin d'avoir une perception claire de la position relative du Sénat par rapport à l'Assemblée nationale dans le jeu triangulaire évoqué, il paraît logique de passer successivement en revue les principales procédures qui mettent en relation ces trois partenaires.

A. — LE SÉNAT ET LA LOI

« Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement par les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », indique l'alinéa 1 de l'article 45 de la Constitution posant en cela le principe de base du bicaméralisme. Ce texte reproduit d'ailleurs à deux nuances près l'alinéa 1 de l'article 20 de la Constitution de 1946 tel qu'il avait été modifié par la loi constitutionnelle du 7 décembre 1954 (10). Ce principe est immédiatement corrigé. Les trois alinéas suivants, beaucoup plus longs, concernent le cas de désaccord entre les deux assemblées et la suprématie finale de l'Assemblée nationale en cas d'impossibilité de trouver un accord. Avant d'en arriver là, il importe d'examiner quelques phases de la procédure législative.

1 / *Les dépôts*

A l'exception des lois de finances, le Premier ministre a la faculté de déposer les projets de loi après délibération du conseil des ministres sur le bureau de l'une ou l'autre assemblée. Si les statistiques montrent que le taux de dépôt au Sénat n'est monté qu'une fois à 50 % (1974), il est utile de s'interroger sur les variations de ce taux de dépôt. Est-ce là un indice des bonnes ou mauvaises relations entre le Gouvernement et le Sénat ? Il faudrait bien évidemment tempérer le

(10) « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement *dans les deux chambres* du Parlement en vue de *parvenir à l'adoption* d'un texte identique. »

simple calcul quantitatif par une appréhension qualitative sur la nature des textes déposés.

Le tableau 1 permet de formuler quelques observations :

- au début de la V^e République, il n'y a pas d'hostilité systématique à des dépôts devant le Sénat ;
- par contre, de la fin 1962 à 1969 inclus, le profond conflit qui oppose le Sénat et le Gouvernement se traduit par une absence quasi totale de dépôts en première lecture, abstraction faite des lois de ratification de conventions internationales ;
- à partir de 1970 et jusqu'en 1974, la présidence Pompidou est marquée par une tendance à la reprise ;
- à partir de 1974 et pendant toute la durée du septennat de M. Giscard d'Estaing, un nombre significatif de dépôts est effectué au Palais du Luxembourg. On y dépose même des textes jugés essentiels comme le projet Christian Bonnet de décentralisation ;
- le plus curieux est le maintien d'un fort taux de dépôt au Sénat entre 1981 et 1986. Ceci s'explique à la fois par la volonté d'assurer une meilleure régulation du flux législatif et dans un petit nombre de cas par une volonté politique (par ex. le projet de loi constitutionnelle de 1984 tendant à réviser l'article 11 de la Constitution) ;
- les années 1986 et 1987 montrent un fort rééquilibrage au profit du Sénat, non dénué d'arrière-pensées politiques.

TABLEAU 1. — *Taux de dépôt des projets de lois au Sénat*

1959	21 %	1969	1 %	1979	19 %
1960	23 -	1970	20 -	1980	26 -
1961	39 -	1971	10 -	1981	38 -
1962	22 -	1972	25 -	1982	34 -
1963	6 -	1973	17 -	1983	41 -
1964	9 -	1974	50 -	1984	33 -
1965	6 -	1975	39 -	1985	18 -
1966	10 -	1976	27 -	1986	45 -
1967	10 -	1977	43 -	1987	
1968	5 -	1978	36 -		

Source : *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V^e République*, La Documentation Française (3^e éd. 1987), doc. n° 39-100.

Mis à part les situations de crise où le Gouvernement cherche à ne pas valoriser le Sénat, les facteurs qui influent sur le choix du dépôt paraissent être à la fois techniques et politiques (11).

(11) *Revue du droit public*, 1980, p. 1149 ; *Pouvoirs* (Chronique constitutionnelle française), n° 15, p. 174 ; n° 27, p. 177 ; n° 33, p. 166 ; n° 35, p. 191.

— Parmi les facteurs techniques, il faut incontestablement citer l'encombrement de l'ordre du jour. Tout Gouvernement cherche à assurer un plan de charge le meilleur possible entre les deux assemblées. Ceci peut le conduire à déposer des textes au Sénat simplement parce que les perspectives de l'ordre du jour permettront de l'inscrire plus tôt.

— Sur le plan politique, il peut être tenté de demander au Sénat d'examiner un projet en première lecture soit lorsqu'on sait que le Sénat y est trop opposé (l'exemple de 1984), soit au contraire pour rendre hommage à la traditionnelle sagesse sénatoriale (répartition des compétences dans le cadre de la décentralisation en 1982).

Le dépôt d'un projet en première lecture devant le Sénat ne garantit pas pour autant le bon succès de la procédure. Le projet Bonnet de décentralisation, longuement et minutieusement examiné au Sénat en 1980, n'a en fait jamais débouché. Il a servi de travaux pratiques à la loi Defferre de 1982. Dans la période récente, le dépôt de la loi Devaquet sur la réforme de l'enseignement supérieur devant le Sénat n'a pas évité qu'après un débat calme et serein au Palais du Luxembourg les événements de novembre et de décembre 1986 ne conduisent à son abandon.

2 / Le déroulement des procédures

Il n'est pas utile d'insister ici sur l'ensemble des éléments du dialogue législatif entre les deux assemblées. A l'intérieur d'un même cadre constitutionnel, le règlement et la coutume divergent quelque peu mais pas sur l'essentiel. Deux éléments méritent commentaire : d'une part la procédure de l'urgence, d'autre part le déroulement de la commission mixte paritaire et de ses suites.

a - La déclaration d'urgence

En application de l'article 45 (2^e alinéa), le Gouvernement peut déclarer l'urgence à propos de la discussion d'un texte. On sait que la seule conséquence de cette déclaration est la possibilité pour le Premier ministre de convoquer une commission mixte paritaire après une seule lecture dans chaque assemblée par dérogation au principe qui veut que la CMP ne soit convoquée qu'après deux lectures (12).

Dans le cas où le Sénat n'est saisi d'un projet qu'après l'Assemblée nationale, la déclaration d'urgence, entièrement à la discrétion du

(12) *Pouvoirs* (CCF), n° 9, p. 208 ; n° 15, p. 181 ; n° 20, p. 200 ; *RDP*, 1984, p. 462.

Gouvernement, le prive de la possibilité de dialoguer avec la première assemblée. Il aura la possibilité d'examiner les amendements adoptés par l'Assemblée nationale alors que la réciprocité ne sera pas exacte.

Le président du Sénat a fréquemment protesté contre cette utilisation extensive voire abusive de la notion d'urgence (13). A l'inverse, il ne semble pas que le président de l'Assemblée nationale ait émis de telles critiques, même lorsque son assemblée vient à examiner un projet en second.

b – La commission mixte paritaire

Composée de 7 députés et de 7 sénateurs, la commission mixte paritaire a pour mission de rechercher un texte d'accord entre les versions votées par l'Assemblée nationale et le Sénat lorsque celles-ci diffèrent (14). Sans revenir sur les problèmes de composition de la commission mixte paritaire (faut-il qu'elle soit composée selon le principe proportionnel ou le principe majoritaire ?) il importe de s'intéresser à ses suites.

Lorsque la CMP aboutit à un accord et que celui-ci est ratifié par l'Assemblée nationale et le Sénat, le bicaméralisme est respecté. Lorsque par contre soit la commission mixte paritaire ne parvient pas à un accord, soit cet accord n'est pas ratifié par les deux assemblées, l'article 45, dernier alinéa, donne au Premier ministre la possibilité de demander à l'Assemblée nationale de statuer seule en dernière lecture et d'adopter le texte contre la volonté du Sénat. Cette procédure, un des éléments clés du parlementarisme rationalisé, permet de ne pas revenir à la situation de bicaméralisme parfaitement égalitaire de la III^e République. Elle est d'ailleurs inspirée de l'article 20 de la Constitution de 1946 tel qu'il avait été modifié en 1954. Il importe par conséquent de s'intéresser à ces seuls cas où la loi est votée contre le Sénat. Le tableau 2 fournit les données statistiques sur le taux de lois adoptées selon la procédure de l'article 45 dernier alinéa par vote en dernière lecture de la seule Assemblée nationale.

Si l'on tient compte des 2 700 lois promulguées de 1959 à 1986, 208 seulement, c'est-à-dire 7,7 %, ont été adoptées en application

(13) « L'utilisation de plus en plus fréquente de la procédure d'urgence rend impossible le dialogue entre les deux assemblées » (Alain Poher, 23 juillet 1982).

(14) RDP, 1960, p. 649 et 999 ; 1961, p. 105 ; 1963, p. 264 et 477 ; 1964, p. 101 ; 1965, p. 39 ; 1967, p. 739 ; 1970, p. 652 ; 1983, p. 372. *Pouvoirs* (CCF), n° 8, p. 194 ; n° 11, p. 186 ; n° 13, p. 200 ; n° 15, p. 164 ; n° 17, p. 199 ; n° 19, p. 168 ; n° 20, p. 180 ; n° 21, p. 196 ; n° 22, p. 174 ; n° 23, p. 168 ; n° 25, p. 181 ; n° 29, p. 170 ; n° 31, p. 176 ; n° 33, p. 154 ; n° 35, p. 177 ; n° 37, p. 174 ; n° 40, p. 186 ; n° 44, p. 203.

de cette procédure. Ce chiffre peut paraître à la fois faible, compte tenu des lois promulguées, et important si l'on procède à une analyse qualitative. Il permet néanmoins de relativiser les critiques de ceux qui minimisent le rôle législatif du Sénat (15).

Les données du tableau 2 montrent que jusqu'en 1981, à l'exception de quelques pointes entre 1962 et 1969, la fréquence du vote de l'Assemblée nationale en dernière lecture a été très modeste (16). Ceci s'explique par un accord politique assez large entre les deux assemblées et la volonté du Gouvernement, en particulier à partir de 1974, de rechercher le plus systématiquement possible l'accord des deux assemblées. On voit par contre nettement que, de 1981 à 1986, le désaccord politique total entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement d'une part, le Sénat d'autre part a obligé à utiliser fréquemment la procédure de l'article 45, dernier alinéa.

TABLEAU 2. — *Pourcentage des lois adoptées en application de l'article 45, alinéa 4 de la Constitution*

1959	0 %	1969	0 %	1979	2,5 %
1960	3,4 -	1970	2,0 -	1980	2,3 -
1961	0,9 -	1971	3,5 -	1981	18,2 -
1962	1,9 -	1972	5,3 -	1982	28,8 -
1963	5,1 -	1973	5,6 -	1983	21,6 -
1964	5,1 -	1974	0 -	1984	21,6 -
1965	9,3 -	1975	0 -	1985	36,9 -
1966	4,2 -	1976	0,9 -	1986	1,7 - ⁽¹⁾
1967	5 -	1977	0 -	1987	
1968	7,1 -	1978	1,1 -		

(1) VII^e législature.

Source : *Ibid.*, Doc., n° 45-200.

La quasi-totalité des grandes lois politiques de la période ont été adoptées de la sorte. Ce tableau fait également ressortir de façon nette la différence de situation politique entre les périodes 1962-1969 et 1981-1986. Dans le premier cas, il s'agissait d'une opposition personnelle entre le Sénat et le chef de l'Etat mais non d'un désaccord

(15) Voir l'excellente mise au point de Jean Grangé, L'efficacité nominative du Sénat, in O. Duhamel et J.-L. Parodi, *La Constitution de la V^e République*, Presses de la FNSP, 1958, p. 375 et s.

(16) « Contrairement à une opinion encore trop répandue, la possibilité de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale pour le vote d'une loi n'est pratiquement plus utilisée... L'évolution annoncée au cours de ces dernières années se trouve confirmée » (Sénat, *Bulletin d'informations rapides*, L'activité du Sénat au cours de l'année 1978).

politique profond entre les deux assemblées. Dans le second, au contraire, c'est véritablement une chambre d'opposition qui siège au Palais du Luxembourg (17).

Parmi les 208 lois adoptées de la sorte figurent bien évidemment les 5 lois qui, depuis le début de la V^e République, n'ont fait l'objet d'aucun vote positif ni dans l'une ni dans l'autre assemblée : la loi-programme militaire de 1960, la loi de finances rectificative pour 1962, la loi d'habilitation économique et sociale de 1967, la loi sur les prix et les revenus de 1982, et la loi modifiant le Code du travail de 1986 (18). Dans ces cas, c'est la conjugaison de la volonté gouvernementale et des mécanismes constitutionnels qui ont permis l'adoption de la loi.

B. — LE SÉNAT ET LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Par comparaison avec les mécanismes de contrôle parlementaire fonctionnant à l'Assemblée nationale, il est intéressant d'examiner ce qui existe au Sénat.

1 / *Les questions*

Les procédures de questions écrites fonctionnent de façon identique dans les deux assemblées. Elles ont, dans l'un et l'autre cas, pour but d'obtenir du Gouvernement, c'est-à-dire en l'occurrence des administrations intéressées, des réponses le plus détaillées possible à des questions souvent elles-mêmes très précises. Dans la comparaison qui peut exister entre les deux assemblées, en ce qui concerne le volume des questions, le Sénat reste très en deçà du chiffre de l'Assemblée nationale : en 1986 le nombre total de ses questions correspond à moins de 30 % de celui des questions de l'Assemblée nationale (19) ; par contre, sur la période 1959-1986, le taux de croissance des questions écrites s'avère plus rapide au Sénat qu'à l'Assemblée

(17) « Nous sommes en système bicaméral. Le hasard de la vie et des consultations électorales a installé dans nos deux assemblées des majorités dissemblables. Les constituants de 1958 avaient envisagé cette éventualité qui peut conduire soit à l'ignorance d'une Chambre pour l'autre, soit à un échange fructueux. Nous pensons, pour notre part, que les problèmes délicats qui se posent à notre pays... doivent nous inciter à une attitude constructive. Elle exige deux démarches complémentaires : que la minorité s'exprime dans la réflexion et sans passion, mais également que la majorité l'entende et veuille bien tenir compte de son apport. C'est la garantie du dialogue démocratique » (Allocution du président Alain Poher à l'Élysée le 4 janvier 1985, Sénat, *BIR*, L'activité du Sénat en 1984, p. 8).

(18) *Les grands textes...*, *op. cit.*, doc. n° 49-300.

(19) *Les grands textes...*, *op. cit.*, doc. n° 48-300 ; 5 111 au Sénat, 18 184 à l'Assemblée nationale.

nationale, 640 % d'un côté contre seulement 519 % de l'autre (20).

L'évolution des procédures des questions orales montre que le Sénat tient à conserver la maîtrise de ce moyen qu'il considère comme essentiel du contrôle parlementaire.

Si les différences concernant les questions orales sans débat sont, sur la période 1959-1986, relativement minces entre les deux assemblées, il n'en est pas de même en ce qui concerne les questions orales avec débat (21). Celles-ci, on le sait, ont quasiment disparu à l'Assemblée nationale depuis 1977 alors qu'elles conservent une réalité vivante au Sénat avec un nombre significatif de réponses tous les ans (22). C'est en raison du caractère plus politique de cette procédure que le Sénat a tenu à lui conserver une réalité.

2 / Les instruments du contrôle collectif

Très attaché à sa fonction de relais vis-à-vis de l'opinion publique, le Sénat a diversifié ses techniques de contrôle. Au-delà des traditionnelles commissions d'enquête et de contrôle, il utilise de façon spécifique les missions d'information ou même les groupes d'étude.

Alors que l'Assemblée nationale a créé 23 commissions d'enquête ou de contrôle depuis le début de la V^e République, le Sénat n'a été à l'origine que de 20 d'entre elles. On constate d'ailleurs une certaine distorsion entre les deux chambres puisque l'Assemblée nationale créa 18 commissions d'enquête contre 7 au Sénat, mais qu'à l'inverse il n'y eut que 5 commissions de contrôle au Palais-Bourbon contre 13 au Palais du Luxembourg (23). Il est, à cet égard, utile de relever les différences de thèmes et de fréquence entre les deux assemblées.

Si l'on considère la période 1981-1986, elle ne correspond qu'à 13 % des commissions d'enquête ou de contrôle à l'Assemblée nationale contre 45 % au Sénat. Il y a donc du côté du Sénat une volonté délibérée d'utiliser les mécanismes de ces commissions comme technique d'opposition au Gouvernement du moment. L'analyse des thèmes le confirme : sur 9 commissions, 7 au moins ont pour objectif, implicite sinon explicite, de critiquer la politique gouvernementale.

On peut relever deux cas où les deux assemblées créèrent en même temps des commissions analogues. En 1978, l'une et l'autre suscitérent une commission d'enquête consacrée à la navigation des pétroliers en mer. En 1986 elles utilisèrent exactement dans les mêmes

(20) *Ibid.*

(21) *Ibid.*, doc. n° 48-302.

(22) *Ibid.*, 76 réponses en 1985, 30 en 1986.

(23) *Ibid.*, doc. n° 43-210.

conditions les mécanismes de la commission d'enquête pour élargir une demande consacrée aux brutalités policières lors des manifestations étudiantes de novembre et décembre pour s'intéresser à l'ensemble des événements de la période.

Outre ces commissions d'enquête et de contrôle au statut parfaitement défini, le Sénat utilise également trois instruments plus originaux (24) :

- la création de missions d'information émanant d'une ou plusieurs commissions permanentes permet de recueillir un certain nombre d'éléments et de les rendre publics en dehors de tout cadre juridique (25) ;
- un groupe d'étude composé de délégués de plusieurs commissions permet aussi de recueillir des éléments d'information, d'étudier un problème et de faire part publiquement des conclusions (26) ;
- de façon originale, le Sénat a mis en œuvre une procédure de contrôle de l'application des lois. Très régulièrement les six commissions examinent les textes d'application relatifs aux lois récemment votées et publient un bilan et des conclusions (27).

L'importance donnée à ces procédures d'information et de contrôle constitue donc une particularité du Sénat par rapport à l'Assemblée nationale.

3 / *La responsabilité du Gouvernement*

L'article 49, alinéa 4, de la Constitution prévoit de façon quelque peu singulière que « le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale ».

Cette disposition, introduite tardivement dans le projet de Constitution, n'établit pas un parallélisme entre la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale et devant le Sénat. Les conditions mises pour son utilisation se différencient fondamentalement de celles existant à l'Assemblée nationale (28) :

- il n'est point besoin d'une délibération du conseil des ministres même si celui-ci est informé de l'intention du Premier ministre ;

(24) Jean Mastias, *Le Sénat de la V^e République*, in Jean Mastias et Jean Grangé (sous la direction de), *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Economica, 1987, p. 236 et s.

(25) Par ex. sur l'application de la décentralisation (1983).

(26) Par ex. sur la situation de la presse (1978).

(27) *Pour connaître le Sénat*, La Documentation Française (2^e éd., 1983), p. 231.

(28) Jean-Claude Colliard, les articles 49, 50 et 51 in François Luchaire et Gérard Conac (sous la direction de), *La Constitution de la République française*, Economica (2^e éd., 1987), p. 992.

- le texte précise bien qu'il s'agit d'une faculté, alors que l'on continue à s'interroger sur l'obligation qui pèse en vertu de l'alinéa premier de l'article 49 pour un nouveau Premier ministre de se présenter devant l'Assemblée nationale ;
- il n'est pas prévu de majorité spécifique pour approuver ou rejeter cette déclaration ;
- il n'existe pas de mécanisme analogue à la motion de censure ;
- les conséquences d'un vote négatif du Sénat ne sont pas prévues.

Il n'empêche que l'approbation par le Sénat d'une déclaration de politique générale présentée par le Premier ministre revêt une signification politique réelle (29). Si le premier usage d'une telle déclaration en 1975 revêt plus un caractère protocolaire et de bonne manière, le contexte politique montre que le Gouvernement recherche fréquemment le soutien du Sénat (30) :

- les déclarations de M. Barre de 1977 et 1978 sont prononcées au lendemain de la formation d'un nouveau Gouvernement. Elles sont le pendant à une demande d'utilisation de l'article 49, alinéa 1, à l'Assemblée nationale. On peut relever que, dans ces deux cas, il s'est écoulé environ un mois entre la mise en œuvre de l'alinéa 1 à l'Assemblée nationale et celle de l'alinéa 4 au Sénat ;
- les deux déclarations de M. Chirac en 1986 et 1987, effectuées une semaine après la déclaration équivalente à l'Assemblée nationale, s'inscrivent de la part du Premier ministre de la cohabitation dans la recherche d'un soutien total de la majorité dans les deux assemblées, c'est la raison pour laquelle, au-delà de l'investiture de 1986, il a voulu renouveler le contrat de confiance en 1987.

On voit que les Gouvernements n'ont pas cherché à utiliser l'article 49, alinéa 4, tant que leurs rapports avec le Sénat n'étaient pas normalisés (avant 1974) ou quand ils étaient en butte à une hostilité évidente (1981-1986).

Cette analyse juridique et statistique devrait être complétée par une perspective de nature plus sociologique destinée tout à la fois à élucider les mécanismes de fonctionnement interne du Sénat et à déterminer son influence réelle dans la mise en œuvre de la

(29) « Il est utile que le Gouvernement sache qu'il peut compter, dans les deux assemblées, sur le soutien actif de la majorité des élus du pays » (Valéry Giscard d'Estaing, conseil des ministres du 19 avril 1978).

(30) *Les grands textes...*, *op. cit.*, doc. n° 49-400.

politique nationale. Outre que d'intéressants éléments ont d'ores et déjà été publiés (31), il s'avère qu'une telle démarche nécessiterait des investigations lourdes à partir d'une étude systématique de la presse et du recueil de témoignages. Un colloque serait un cadre mieux approprié qu'un article, par nature limité. Il serait très enrichissant d'approfondir des thèmes comme « l'autonomie sénatoriale » ou « le comportement majoritaire du Sénat » pour tenter de comprendre comment fonctionne dans la pratique quotidienne le trio Gouvernement/Assemblée nationale/Sénat. Compte tenu de son exceptionnelle stabilité, le Sénat a acquis des habitudes et des comportements sur lesquels les armes juridiques à la disposition du Gouvernement sont d'une faible utilité. Pour une majorité de gauche, il s'agit d'un obstacle plus ou moins difficile à franchir ; pour une majorité de droite il s'agit d'un allié dont le poids dans la coalition pèse de plus en plus lourd.

(31) Jean Mastias, *Le Sénat de la V^e République : réforme et renouveau*, Economica (1980) ; Jean Mastias, art. cité ; Jean Grangé, art. cité ; Jean Grangé, *Attitudes et vicissitudes du Sénat (1958-1980)*, RFSP, février 1981 ; Didier Maus, *Le Parlement français : de l'alternance à la cohabitation (1981-1987)*, Maison française d'Oxford (16-17 octobre 1987), p. 26 et s.

RÉSUMÉ. — *Les relations entre le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement constituent un système à trois partenaires à l'intérieur duquel le Sénat occupe une place de plus en plus grande. Son statut et son enracinement lui confèrent une réelle puissance, quelle que soit la majorité de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.*