JEAN MASTIAS

SYSTÈME MAJORITAIRE ET BICAMÉRISME

C'EST UN BON SUJET DE THÈSE. Il allie connaissance théorique et étude de terrain. Il appelle débat, sinon polémique. Il suppose de cerner et de comparer l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, le Portugal (système majoritaire sans seconde chambre) et, sans doute, les États-Unis (à forte seconde chambre). Le candidat a bien du courage. Le bicamérisme s'écrit au pluriel. Il ne croise pas le système majoritaire dans les mêmes circonstances historiques, politiques, institutionnelles, sociales. Et cette rencontre est évolutive.

Plus modestement, on se bornera ici à poser quelques questions, qui relèvent de l'essai, sur la situation française. Peut-être le futur docteur trouvera-t-il de la matière dans cette liaison étrange, puisque tentante, compliquée, récusée, étroite et ambiguë.

UNE LIAISON TENTANTE

Le bicamérisme est « un système institutionnel dans lequel deux assemblées désignées distinctement exercent les fonctions parlementaires dans les conditions déterminées par la Constitution » (J. Grangé). La conséquence de cette division est aussi importante que le fait lui-même.

Qu'apporte le bicamérisme ? Cinq possibilités. Un autre regard, un autre mode d'expression de la société s'il est authentique (ainsi, faut-il prendre appui sur les collectivités locales ? comment les représenter sans distorsion ?) et fidèle (la seconde chambre exprime-t-elle les attentes et les opinions de ses mandants ?). Le souci de réguler et de pondérer, moins aujourd'hui les emballements de la première assemblée que la dictature des cabinets, des experts, des bureaux. La

volonté de réduire la concentration du pouvoir, c'est-à-dire les risques d'abus, d'atteinte aux libertés, d'unidimensionnalité. La capacité d'améliorer la confection de la loi, en lui donnant deux chances au fil d'un dialogue. L'image, enfin, de la sécurité qui marque, à tort ou à raison, l'esprit public européen quand on évoque la présence d'un « sénat ».

Dans la confrontation avec les autres pouvoirs publics, une seconde chambre exerce potentiellement de l'influence. Sa portée dépend des armes institutionnelles, politiques et morales dont elle dispose et dont l'usage est plus ou moins accepté. Dans l'élaboration de la loi, amendée ou réécrite, dans le contrôle de l'action du gouvernement, dans la capacité à mobiliser l'opinion, c'est le fond des décisions qui est affecté. Mais on peut aussi en modifier le calendrier,
90 retarder, accélérer, jouer sur le rythme, marchander. Un système majoritaire s'en offusque-t-il, s'en réjouit-il, s'en moque-t-il ?

Le fonctionnement du bicamérisme n'est harmonieux que s'il est consenti. Chacun des partenaires doit jouer son rôle mais ne jouer que son rôle. « Volant qui régularise les mouvements excessifs *dans un sens ou dans l'autre*[1] » (G. Vedel), disposant d'un droit de remontrance, la seconde chambre, si elle conserve sa sérénité, usera modérément de son pouvoir de modération. La première assemblée l'entendra. Le gouvernement l'écoutera peut-être. Elle aura parlé librement. Ainsi naîtra l'équilibre. Est-ce compatible avec le système majoritaire ?

Assurant le gouvernement de la majorité choisie par le peuple, l'avènement du fait majoritaire, en 1962, et son maintien depuis lors constituèrent une surprise et une novation. Le schéma constitutionnel et le Sénat avaient été bâtis sur l'hypothèse contraire. M. Debré le disait au Conseil d'État, le 27 août 1958 : « Ah ! si nous avions la possibilité de faire surgir demain une majorité nette et constante, il ne serait pas nécessaire de prévoir un sénat dont le rôle principal est de soutenir, le cas échéant, un gouvernement contre une assemblée trop envahissante parce que trop divisée. » L'absence de majorité justifie le parlementarisme rationalisé et le besoin d'un sénat qui soutienne le gouvernement. Désormais, on connaît des majorités « stables, disciplinées, à peu près homogènes, raisonnablement solidaires » (G. Carcassonne). Le système majoritaire n'était pas un fondement de la Ve République ; il l'est peut-être devenu.

Cette majorité sur laquelle le gouvernement prend appui au Par-

1. Souligné par nous.

lement repose sur une coalition déterminée par le vote des électeurs, elle doit soutenir fidèlement, durablement et avec abnégation le ministère, elle forme une entité cohérente, elle est bornée de frontières quasi intangibles et peu franchissables. Cela entraîne des conséquences, notamment : la formation d'alliances avant les élections, la bipolarisation, la ruine du centrisme politique, l'emprise des groupes et des partis sur les parlementaires, la rigidité des comportements, la maîtrise du gouvernement sur l'activité des chambres. Au Sénat, on apprécie et l'on pratique justement le contraire : les alliances d'idées façonnées sur place, l'éclatement des tendances, le centrisme à titre de force politique et de doctrine principales, l'individualisme et la faible autorité des structures collectives, la volonté d'être maître chez soi et de ne pas recevoir d'ordres du gouvernement.

Ainsi, la concentration du pouvoir (ici le cumul politique, par le chef de la majorité parlementaire, de la puissance de gouverner et de celle de légiférer) suscite-t-elle l'allergie. En elle-même une seconde chambre est un obstacle à la concentration. Elle retarde par son existence même et par les modifications qu'elle introduit, elle estompe le système majoritaire. Elle peut exceptionnellement le bloquer, donc le briser, si elle dispose du veto. A l'inverse, elle l'appuie efficacement par ses silences et par sa capacité à accélérer et à faciliter plutôt qu'à critiquer.

Pris isolément, bicamérisme et système majoritaire laissent présager de grandes espérances. Les difficultés commencent quand ils se rencontrent, car ils paraissent difficilement compatibles.

UNE LIAISON COMPLIQUÉE

Dès lors qu'il y a fait majoritaire, et si *a fortiori* c'est le système politique tout entier qui en est marqué, le Sénat ne peut s'en abstraire. Il peut le subir, s'en accommoder, s'en satisfaire, se percevoir comme dysfonctionnel et atypique ou s'y intégrer en exerçant autrement ses missions traditionnelles. Mais il doit en constater l'existence et en subir les conséquences.

La relation est inégale. Le fait majoritaire est l'élément majeur. Il est dominateur et englobant. Il pèse sur la forme du bicamérisme (son ampleur, ses modalités d'exercice) et sur son existence concrète. La seconde chambre, située par rapport à cet ensemble, ne peut que le colorer, chercher à en réduire l'importance, les inconvénients ou à en tirer profit. Elle dispose d'une marge limitée puisqu'elle n'est pas,

institutionnellement ou politiquement, un acteur principal, contrairement au chef de l'État, au Premier ministre et à son gouvernement, et même aux députés ou à la Cour constitutionnelle.

Cette prégnance du fait majoritaire engendre des conséquences de tous ordres. Certaines affectent les pratiques sénatoriales. Le changement concerne les modes de pensée. Il faut désormais se situer en référence à une notion, celle de majorité, « clivage majeur à partir duquel la vie politique se recompose » (J.-M. Denquin), créée et entretenue hors du Sénat, donc hors de chez soi. La situation de la gauche est inconfortable : perpétuellement minoritaire dans cette assemblée qui ne connaît pas l'alternance, elle peut être, nationalement, dans une situation inverse ou identique. Dans les deux cas, elle aura du mal à s'exprimer de manière originale.

92 Le dialogue entre gouvernement et sénateurs est modifié. Le gouvernement s'adresse au Sénat tout entier, mais discute avec sa majorité. Celle-ci est plus structurée, un comité de liaison en assure la coordination, des initiatives communes sont prises (dépôt de textes ou d'amendements, demandes de commissions d'enquête, etc.). Elle est plus disciplinée et, les différences exprimées, elle se retrouve dans le vote final. Elle a acquis de la stabilité, des contours repérables, même au sein du groupe RDSE[2] ; le nombre et l'impact des non-inscrits ont diminué. Cela n'exclut ni la concurrence interne, y compris pour l'élection du président du Sénat, ni les cas de dissidence si quelques-uns ne votent pas comme leurs collègues, ni les exemples d'élargissement ou de rétrécissement lors de scrutins, ni le refuge de certains dans l'abstention. Mais, dans l'ensemble, c'est la fermeté qui prévaut. La loyauté n'empêche pas d'émettre des réserves ou des nuances, mais, lorsque l'arbitrage des responsables de la majorité ou de l'opposition est intervenu, on s'y plie.

La vie interne du Sénat, notamment les relations entre les groupes, est également touchée. On ne s'est pas battu pour les places dans l'hémicycle, mais l'attribution de certains postes (les présidences de commission) a exclu les opposants, contrairement à la tradition. La composition des commissions mixtes paritaires (CMP) a impliqué des négociations avec l'Assemblée nationale et des fluctuations dans la représentation des majorités et des minorités. Le partage du temps de parole lors des questions au gouvernement n'a pas été si facile. Bref,

2. Le groupe du Rassemblement démocratique et social européen réunit des parlementaires tant de la majorité que de l'opposition.

on rencontre des problèmes chaque fois qu'une répartition n'est pas effectuée proportionnellement et qu'on se réfère, explicitement ou non, au fait majoritaire.

Celui-ci renforce aussi le poids d'instances interlocutrices privilégiées du gouvernement : la conférence des présidents, les groupes politiques, qui ont acquis plus de consistance, et, surtout, les commissions et leurs présidents, qui régulent largement la vie sénatoriale et contrôlent mieux propositions, amendements, calendrier. Le système majoritaire, combiné avec les contraintes du parlementarisme rationalisé, renforce les sujétions. Elles peuvent atteindre tous les sénateurs, dont la marge d'action est largement déterminée par le dialogue engagé entre le gouvernement et l'Assemblée nationale. L'absentéisme en donne une bonne clé de lecture, combiné avec l'intérêt (électoral ?) que chacun trouve à s'attarder dans sa circonscription. Elles peuvent frapper la minorité, lorsque celle-ci, trop obstructionniste, est victime d'une négociation entre majorité et gouvernement sur l'usage de procédures (irrecevabilité, vote bloqué, etc.). La cristallisation des affrontements, si elle ressoude les rangs clairsemés des uns et des autres, a parfois atteint une vigueur surprenante dans un hémicycle sénatorial. L'abandon par la Haute Assemblée, à la demande du gouvernement, de positions qu'elle avait patiemment élaborées en est un autre signe, que l'on a pu constater notamment de 1974 à 1981, lorsque le Sénat se sentait plus proche du président et du gouvernement que ne l'était l'Assemblée nationale.

Le fait majoritaire est une réalité que le Sénat prend en compte bien qu'il s'efforce de l'amender (c'est un réflexe !). Mais il ne l'avoue pas facilement.

UNE LIAISON RÉCUSÉE

Croyant avoir contourné l'obstacle, puisqu'elle l'a assimilé, la seconde chambre peut-elle camper en marge du système majoritaire ? Certains disent qu'elle devrait aller son chemin, contre vents et marées, sans se préoccuper de cette présence envahissante[3]. A quelles conditions ?

Il lui faudrait faire de la politique autrement et démontrer son autorité, non par l'élargissement de ses compétences, les accords et désaccords de circonstance ou la proclamation de ses mérites, mais en se fondant, toujours et seulement, sur le recul, la rigueur, la tolérance,

3. Comme le nénuphar de Chloé dans *L'Écume des jours* de Boris Vian.

l'excellence. Il conviendrait d'agir pareillement quelle que soit la couleur de l'interlocuteur, car on détruit l'idée même de pouvoir modérateur quand on « n'est pas en mesure d'assurer cette fonction dans tous les cas de figure quelle que soit la majorité du moment » (J. Grangé). Cela supposerait d'autres modes de désignation : la légitimité résulte d'un compromis nécessaire entre représentativité et utilité[4]. Enfin, exercer pleinement un magistère d'influence et susciter les consensus impliquerait de favoriser l'exercice des responsabilités et l'expression interne de tous, jusqu'aux limites de la démocratie, puis de dire haut et fort, à l'extérieur, ce que l'on pense, dans un langage sans équivoque.

Que l'on sourie un instant. Cela appelle une abnégation dont on ne connaît aucun exemple dans l'histoire des assemblées parlementaires, même en fréquentant les plus vertueuses.

Le défi est bien d'être à la fois hors du système majoritaire et au-dedans de lui, sans se laisser aller aux charmes de la facilité. Mais le paradoxe est que c'est en système majoritaire, où le pouvoir concentré et pressé tend à l'unidimensionnalité, qu'il faudrait précisément s'en écarter et demeurer une instance de vigilance, d'alerte, de critique. Comment dominer le débat sans être un acteur engagé, parfois en première ligne ?

De cela, toute seconde chambre est consciente. Le Sénat français a longtemps échappé à la double bipolarisation superposée qui domine notre vie politique : entre majorité et opposition, entre droite et gauche. Le fait majoritaire naît en 1962 et marque progressivement nos institutions nationales et locales. Le Sénat n'est atteint qu'en 1974. Ce n'est qu'en 1981 que tous les observateurs le reconnaissent. Pourquoi ce décalage, cette résistance ? Risquons trois explications. De 1962 à 1969, le Sénat est si menacé dans son existence que cette considération surpasse les autres. De 1969 à 1974, réintégré assez paisiblement au sein des pouvoirs publics, il est désireux de trouver une place originale donc indiscutée. Il est alors plus sensible au retour vers un parlementarisme classique (après sa lutte contre la monocratie plébiscitaire) et vers ce qu'il croit être « une application loyale de la Constitution » qu'à la construction d'un régime démocratique majoritaire. Enfin, il est marqué par une génération politique qui se confond avec les traditions de l'institution, née à l'engagement avant même la Ve Répu-

4. Nous croyons l'avoir montré dans notre ouvrage sur *Les Secondes Chambres du Parlement en Europe occidentale*, Paris, Économica, 1987.

blique. Pour ces trois raisons, sans doute, il privilégie, non les solidarités politiques, mais la spécificité de l'institution.

Pourquoi change-t-il d'attitude et de convictions sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing ? Peut-être pour trois motifs. Il est plus proche du président de la République que ne l'est l'Assemblée nationale : il pense que cela lui crée des devoirs (ou lui donne des droits). On a effectivement besoin de lui et son appui politique est vivement sollicité. On flatte les vertus de l'institution (la commémoration de « son » Centenaire en 1975 est éclairante). Il rêve alors à un avenir institutionnel glorieux, sans percevoir que l'on quémande avant tout ses voix. Certains de ses responsables ou de ses inspirateurs sont tentés par une insertion dans les combats quotidiens. Il accepte de nouvelles solidarités politiques : le bloc gaulliste (qui se renforce) et le bloc centriste se rejoignent, les socialistes font retour à la minorité après l'union sacrée. Il commet des entorses à ses propres principes[5]. Il se glisse progressivement dans l'arène de la démocratie majoritaire puis s'y affirme, la tête haute, en 1981, avec circonspection puis avec témérité. Tout en tenant un discours argumenté sur le renforcement de l'institution (surtout après la crise d'identité des années 1989-1992), il témoigne d'une imagination fertile et polymorphe pour gêner ses adversaires politiques comme pour aider ses amis, et devient l'indispensable fantassin de l'affrontement politique.

Son action est susceptible de lectures plurielles. Des exemples d'originalité ne manquent pas[6] et le fait majoritaire n'a pas tout brisé sur son passage. Très attaché à ses éléments constitutifs, le Sénat maintient, dans les temps calmes, ses particularités de structure et d'attitude. Il cherche à tempérer le parlementarisme rationalisé : préférence pour les règles coutumières et les usages (son règlement est bref et souple), invocation exceptionnelle de l'article 40, recherche d'un ordre du jour négocié, sanction des abus gouvernementaux (vote bloqué, texte amendé d'une CMP, etc.). Il conserve une culture d'assemblée, réserve les chocs politiques frontaux pour les grands soirs (mais il y en eut, pas seulement en 1984), accorde beaucoup de place au travail en commission, marque son aversion pour la procédure d'urgence, cherche par tous les moyens à prendre son temps[7] et à maîtriser ses horaires.

5. Cf. le numéro 44 de *Pouvoirs*, 1993, consacré au Sénat.

6. Alain Delcamp en fait un excellent inventaire dans sa communication à la journée d'études de l'Association française des constitutionnalistes, le 17 mars 1995, reprise dans *Le Bicamérisme*, Paris, Économica, 1997.

7. Sur ce sujet, voir l'article de J.-C. Bécane, dans *Pouvoirs*, p. 44.

Finalement, il parvient, en bientôt trente ans, à l'adoption de textes en navette dans trois cas sur quatre sans CMP et il évite plus de neuf fois sur dix (avec des fluctuations !) que le dernier mot soit donné à l'Assemblée nationale. En matière de contrôle, il prend des initiatives originales ; les missions communes d'information, la surveillance de l'application des lois, l'action des délégations (européenne, notamment). Ajoutons-y la réorganisation des services, la sensibilité aux nouvelles technologies de communication, l'ouverture sur le monde et vers les médias, etc.

Mais la liaison récusée avec l'univers majoritaire n'en demeure pas moins étroite.

UNE LIAISON ÉTROITE

« La densité, voire la nature du rôle institutionnel de la seconde chambre ont évolué au gré des majorités politiques. De tout temps, cette variable a constitué un paramètre déterminant pour apprécier la place de la seconde chambre dans les institutions françaises » (J. Baguenard). N'est-ce pas plus vrai encore aujourd'hui ? Subrepticement ou non, la solidarité politique et le rapport entretenu avec le système majoritaire sont devenus essentiels pour donner intelligibilité au comportement de la Haute Assemblée.

Il est clair que le poids de son environnement détermine celui du Sénat. Il est exact que son rôle varie selon que la majorité sénatoriale coïncide ou non avec la majorité gouvernementale[8]. Il est frappant, à la lecture des débats et des déclarations publiques, que la référence au couple majorité-opposition y devienne centrale, que des comportements et des actions y soient ajustés. Il est patent que, de 1981 à nos jours, à chaque changement gouvernemental ou présidentiel, ou lors d'affrontements sur les textes importants, on se demande si le Sénat n'est pas devenu une chambre de « démolition » ou d'« approbation systématique », s'il ne se place pas « à la tête de l'opposition », s'il ne répète pas des « discours déjà entendus » au Palais-Bourbon, s'il exerce vraiment un pouvoir « arbitral » dans les périodes de cohabitation pour aider à franchir un passage difficile, s'il n'est pas « partisan ».

Des indices confortent ce sentiment. Le recours aux motions de procédure est systématique, tant au sein de l'opposition, qui accroît son temps de parole et fourbit ses armes en vue d'une saisine du

8. Cf. nos contributions à *Pouvoirs*, n° 44, et *Le Bicamérisme*, *op. cit.*

Conseil constitutionnel, que de la majorité, qui invente la « question préalable positive » et prive ainsi la Haute Assemblée d'une source de légitimité (s'exprimer autrement, mais s'exprimer toujours). A l'obstruction (abusive) répliquent des décisions (contestables) du bureau et un règlement remodelé qui manie la hache, honnie quand le gouvernement s'en servait. Le rejet, parfois précipité, du budget tout entier ou de crédits symboliques, la récusation de textes sur lesquels on s'appuiera fortement ensuite, l'investigation à géométrie variable selon les occupants de l'hôtel Matignon, parfois les invectives (quelle faute de goût dans ce décor !) portent à s'interroger. Est-ce bien le Sénat de la République ? Pourquoi agit-il ainsi ? Que signifie ce maximalisme qui l'affecte parfois ? Même si ce n'est pas (on l'a dit) le lot des jours ordinaires, ni le ton des commissions, ni le propos de son président, porte-parole emblématique et officiel. Mais les faits sont là : dès que 97
l'affaire est d'importance, (souvent) les scrutins suscitent le clivage ; les retards s'accumulent parce que l'on use des dispositions sur les dates et les horaires de séance, juridiquement imparables ; les reprises quasi intégrales de textes en seconde lecture répondent, avec les mêmes défauts, aux intransigeances des députés, etc.

Il est vrai que la situation d'une seconde chambre n'est pas facile. Dans le champ politique, elle sera seconde, quoi qu'elle fasse. Quand elle légifère, elle a le choix entre le refus de discuter, le rejet pur et simple, total ou partiel, l'établissement d'un contre-projet, l'amendement : sa mission de réflexion lui fait obligation morale de proscrire le premier, d'éviter le second, de choisir entre les deux derniers, ce qui n'est pas sans risque (seul le contre-projet cohérent sera pris au sérieux ; amender, c'est entrer dans la logique du texte soumis). Dans l'ordre du contrôle, si l'investigation était aussi intense quels que soient les objets choisis et les personnes visées, ce serait mieux, même si beaucoup a été entrepris. Dans la réflexion publique, c'est-à-dire à voix haute et contradictoire, il demeure à prouver que l'on peut égaler en qualité les rapports écrits que l'on produit[9].

L'étude des périodes de cohabitation est féconde[10] pour pointer cette oscillation entre le désir de sauvegarder l'image forte d'une ins-

9. Si l'on écrit cela, maintenant et ici, en s'inquiétant de ces tendances à la surpolitisation, mais sans porter de jugement définitif sur la capacité sénatoriale à être toujours « une voix différente », c'est parce que l'on doit faire crédit au chercheur qu'il ne peut être insensible à l'objet qu'il fréquente depuis trente ans.

10. J.-É. Gicquel en administre la preuve en analysant « Le Sénat dans la seconde cohabitation », *RDP*, juillet-août 1996.

titution nécessaire mais dont la légitimité est inévitablement remise en cause chaque jour (c'est le propre de toute seconde chambre, même de celles qui sont devenues inoffensives, comme celle des Lords, ou que l'on croit parvenues au faîte envié du bicamérisme égalitaire, comme celle d'Italie) et la tentation d'un engagement politique plus marqué dans un combat national qui se radicalise. On constate alors qu'une haute assemblée invente plus facilement les modalités d'un soutien critique lorsque son penchant rejoint celui de la majorité nationale qu'elle ne trouve les termes appropriés d'une critique raisonnable lorsqu'elle se perçoit comme oppositionnelle.

Il est vrai que, malgré la diversité des situations vécues, la mise en perspective (coïncidence-divergence ou, simplement, + et -) de la majorité sénatoriale avec les majorités présidentielle, gouvernementale,
98 parlementaire (Assemblée nationale) offre huit cas de figure possibles[11], inégalement plausibles. Après plusieurs alternances et cohabitations, nous n'en avons connu réellement que cinq. Il reste une marge pour des observations différenciées. Elles seraient d'ailleurs légitimes si l'on introduisait des variables supplémentaires pour caractériser la majorité du Palais-Bourbon (ampleur : absolue-relative ; structure : coalition à parti dominant-coalition à groupes de force comparable ; etc.). En définissant quelques paramètres et indicateurs significatifs de l'identité de l'institution sénatoriale, puis en opérant les croisements nécessaires, on ferait tourner un bon ordinateur de manière utile. Bien engagée dans l'usage de ces nouvelles technologies, la Haute Assemblée pourrait s'y appliquer ou s'y impliquer.

Peut-être y verrait-on enfin clair sur cette relation ambiguë.

UNE LIAISON AMBIGUË

Les divergences politiques n'ont pas empêché les procédures de fonctionner correctement. Si le gouvernement le veut, l'Assemblée nationale décide. Au Sénat d'ajuster ses positions, pour savoir jusqu'où il peut influencer. Les députés ont d'ailleurs vite compris qu'il fallait négocier pour ne pas rejouer la fable de l'huître et des plaideurs. Le dérèglement institutionnel est exceptionnel. On ne l'a pas connu de 1962 à 1969, malgré un extraordinaire dysfonctionnement. Il a été évité de justesse en 1984. Le blocage n'existe que lorsque s'engage une

11. (+)+++, (+)++-, (+)+--, etc., (+) étant la majorité sénatoriale.

procédure de révision constitutionnelle car la seconde chambre sait refuser ou monnayer son accord.

De ces situations de bicamérisme égalitaire, le Sénat tire apparemment des avantages. On ne peut toucher ni à l'article 24 de la Constitution ni aux lois organiques le concernant sans son aval. Or il n'est pas disposé à le donner. Bénéficiant d'un pouvoir identique à celui des députés, il surveille la loi organique relative à la participation des ressortissants européens aux élections municipales. Il réfléchit déjà à l'organisation du débat qui, dans ses murs, précéderait le recours au référendum. Il veille sur son empire et l'agrandit à chaque occasion offerte par une révision.

C'est le prix à payer pour obtenir son consentement. Chacun le sait mais cela agace. Peut-être va-t-il trop loin : il n'est pas indifférent que le comité (fort pluraliste) pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Vedel ait conclu à une réforme de la rédaction de l'article 89 pour surmonter le veto du Sénat. Veto qui s'était notamment appliqué à la possibilité de saisine du Conseil constitutionnel par les citoyens et à l'extension du champ du référendum (en pleine querelle scolaire). Est-il sûr que cette attitude rehausse l'image de la Haute Assemblée et, sinon symboliquement, ses pouvoirs ? Est-ce habile de vouloir se protéger soi-même de toute réforme, alors qu'un consensus résigné paraît se dégager en faveur d'un simple aménagement et non du bouleversement ?

Peut-être y a-t-il, finalement, un mouvement irrépressible de toute seconde chambre à vouloir se renforcer. Soit que l'on vive dans le mythe d'un âge d'or qui, chez nous, pourrait être la IIIe République, alors que son Sénat fut rudement condamné à la Libération. Soit que l'on tende à l'égalité de pouvoirs avec la première assemblée et même à la supériorité en autorité. Comme si la légitimité du Sénat était une affaire de « plus » et non de « mieux ».

Même dans les phases du bicamérisme inégalitaire, la Haute Assemblée cherche des bénéfices. Sa conquête de la maîtrise du temps relève du chef-d'œuvre tactique. Les modifications de son règlement, même si elles ont récemment péché par manque de démocratie, sont techniquement habiles et bloquent les possibilités d'obstruction oppositionnelle par amendement, dans le même temps où elles laissent aux autorités majoritaires des groupes et des commissions le soin d'user de ripostes graduées et sophistiquées. Mais, experte en guérilla, la seconde chambre risque de perdre sur tous les tableaux ; d'être phagocytée par le système majoritaire, de n'être plus écoutée, de renoncer

à des valeurs de conciliation, de dialogue, de hauteur de vues, de convivialité, de respect, mal adaptées aux luttes polémiques et simplificatrices que suscite un fait devenu trop majoritaire. Croyant domestiquer cette force en l'utilisant, elle peut se laisser broyer par elle, au risque d'y perdre ce qui faisait son prix et son style. Et tout ce qui la justifiait.

Le moment vient de conclure qu'il n'y a pas de conclusion. Sinon qu'une liaison qui est, tout à la fois, tentante, compliquée, récusée, étroite et ambiguë est plus douteuse que féconde. Loin de nous l'idée d'inciter au divorce un Sénat à principes. Mais, tout de même, s'il regardait la réalité en face, ne se remettrait-il pas en question avant que d'autres, encore, ne songent méchamment à le réformer ?

RÉSUMÉ

Bicamérisme et système majoritaire, honorables l'un et l'autre, se sont rencontrés de manière inattendue, alors qu'ils ne partagent pas la même vision du monde. Leur liaison, en France, est à la fois tentante, compliquée, récusée, étroite et ambiguë. Quand on est une seconde chambre, faut-il développer sa spécificité institutionnelle ou privilégier la solidarité politique ? Qui instrumentalisera son partenaire ?