



**HAL**  
open science

## La majorité sénatoriale sous la Ve République : les différentes configurations à l'égard du pouvoir exécutif

Jean de Saint Sernin

### ► To cite this version:

Jean de Saint Sernin. La majorité sénatoriale sous la Ve République : les différentes configurations à l'égard du pouvoir exécutif. *Pouvoirs - Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 2016, 159, pp.53-64. hal-03226837

**HAL Id: hal-03226837**

**<https://hal.science/hal-03226837>**

Submitted on 18 May 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# La majorité sénatoriale sous la V<sup>e</sup> République : Les différentes configurations à l'égard du pouvoir exécutif.

Jean de Saint Sernin

*Pouvoirs*, n°159, 2016, p. 53-64.

Si 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>ème</sup> République, sans pour autant revenir au bicamérisme égalitaire de la III<sup>ème</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 de la Seconde chambre.

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 politique et institutionnel de la V<sup>e</sup> République.

## DE L'ISOLEMENT A LA NORMALISATION INTEGRATRICE

Les relations entre le Sénat et le pouvoir exécutif n'ont pas correspondu aux espérances du constituant. Le Sénat possède 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'Etat. 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 de la Seconde chambre. Après une brève période d'expérimentation, s'observent déjà les premières réticences institutionnelles qui atteindront leur sommet lors des référendums constitutifs, que les changements successifs au Plateau et à l'Elysée contribueront à normaliser.

---

<sup>1</sup>Voir sur cette question : Pauline Turk, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du parlement sous la V<sup>ème</sup> République*, Dalloz, 2005.

<sup>2</sup> Didier Maus, « Le Sénat à gauche : un nouvel équilibre institutionnel ? », *RPP*, n°1060-1061, juillet-décembre 2011, p.29.

<sup>3</sup>Jean Grangé, « L'efficacité normative du Sénat », *RFSP*, vol. 34, n°4-5, Paris, août 1988, p.955.

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

## *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 possède une majorité trop morcelée pour qu'une formation prétende à elle seule incarner le soutien au Gouvernement et, avec lui, le régime nouvellement installé. Les élections sénatoriales 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'Etat 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 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 présidentialisée du régime mais plus encore 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 seulement politique ; elle est aussi personnelle. Le désaccord porte plus largement sur le fond du projet. L'élection au suffrage populaire du Chef de l'Etat dessaisie 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 rendant son secours « inopérant, sinon gênant »<sup>7</sup>.

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 demeurent à un « niveau strictement administratif »<sup>9</sup>. Les ministres ne se rendent à la Seconde chambre que représentés par leur Secrétaire d'Etat. 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 perturbant les vertus du bicamérisme<sup>11</sup>. Le dernier mot à l'Assemblée nationale est donné par le Premier

---

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

<sup>6</sup> Décision n°59-3 DC du 24 juin 1959.

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

<sup>8</sup> Jean Mastias, « Histoire des mutations du Sénat de la V<sup>e</sup> République » *Pouvoirs*, n°44, *Le Sénat*, 1988, p.17, disponible sur [Revue-Pouvoirs.com](http://Revue-Pouvoirs.com).

<sup>9</sup> Didier Maus, *Etudes sur la Constitution de la V<sup>e</sup> République*, Les cahiers constitutionnels de Paris I, Paris, 1990, p.183.

<sup>10</sup> 6% en 1966 contre 39% en 1961.

<sup>11</sup> 6 procédures d'urgence entre 1959 et 1962 contre 39 entre 1963 et 1966.

ministre 33 fois entre 1963 et 1968 contre 5 entre 1959 et 1962. Grace à la discipline obtenue par la conjonction du fait majoritaire et des mécanismes de rationalisation, les obstacles du Sénat sont levés et n'entravent pas le fonctionnement régulier des institutions.

Cependant le Sénat 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 à un niveau 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, 2419 questions écrites au Gouvernement contre 2552 entre 1959 et 1962. Le Gouvernement ne prétend pas de la discordance des majorités pour s'y soustraire.

Le changement au Plateau en 1968 avec 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 avec le 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'Elysée comme à Matignon ouvrent la réhabilitation de la Seconde chambre.

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

Pendant 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. Le Sénat 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'O.R.T.F 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 finance.

Le Sénat 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 des derniers mots par rapport au 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>.

L'accession à la Présidence de Valéry Giscard d'Estaing permet une intégration inattendue du Sénat à la majorité présidentielle. Faute de dissolution, le Chef de l'Etat est à la tête d'une majorité dont il ne contrôle pas tous les éléments. Le parti giscardien, est le plus important de la Seconde chambre et constitue le cœur de sa majorité. Le Chef de l'Etat est en

---

<sup>12</sup> 98% en 1962 et 92,7% en 1963.

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

<sup>14</sup> *Idem*.

<sup>15</sup> 100% en 1969 et 97,2% en 1971.

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'Etat, à déposer prioritairement ses projets de loi sur le Bureau du Sénat et ne recourt qu'une seule fois au dernier mot.

Le départ de Jacques Chirac en 1976 pousse le Chef de l'Etat et son successeur à Matignon, Raymond Barre, à rechercher le soutien de la Seconde chambre pour contrer les velléités à l'Assemblée. Le Gouvernement a recours aux mécanismes de rationalisation avec l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, dont la Seconde chambre ne conteste pas l'usage. Sa majorité ne s'oppose pas au vote de textes importants, notamment la loi de finance de la Sécurité sociale pour 1979. En réponse à cette bonne volonté, le Gouvernement effectue plusieurs déclarations de politique générale en application de l'article 49 alinéa 4 (le 10 juin 1975, 5 mai 1977, 11 mai 1978). Ces dernières recueillent les trois cinquièmes de la majorité sénatoriale.

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>. Le Sénat conserve, comme le note Jean-Louis Hérin, son indépendance de comportement à l'encontre du Gouvernement comme du Chef de l'Etat 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 d'accorder une vigilance particulière aux projets de loi susceptibles de contenir des dispositions « liberticides », en s'appuyant sur le Conseil constitutionnel. Ainsi est-il 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 réalisée par 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>.

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.

---

<sup>16</sup>Jean Grangé, « Attitude et vicissitude du Sénat », *RFSP*, 1981, p.36.

<sup>17</sup>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. Voir Jean-Claude Villeneuve, « L'évolution du rôle du Sénat depuis 1981 », *Revue Après-demain*, n°271-272, février-mars 1985 p.36.

<sup>18</sup> Jean-Louis HERIN, *Le Sénat en devenir*, Montchrestien, 2<sup>ème</sup> édition, 2012, p.24.

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

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

## DE LA COEXISTENCE A LA PARTENARISATION CONDITIONNEE

L'alternance présidentielle et gouvernementale de 1981 aboutie à une discordance majoritaire et ouvre une période « institutionnellement redoutable »<sup>21</sup> pour le Sénat qui doit affronter la tentation de l'obstruction. La notion de majorité sénatoriale s'est affirmée à partir de 1981, et conduit le Sénat 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 et 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'Elysée en mai 1981, corroborée des législatives anticipées, place la Seconde chambre dans une situation d'opposition manifeste. Les groupes constituants la majorité sénatoriale (UREI, UCDP, RPR), « coordonnés par une organisation spécifique, concernent ceux qui appartiennent en réalité à l'opposition »<sup>23</sup>. A la différence de 1962, il s'agit d'une opposition politique et non personnelle, aussi le Sénat se garde-il de tout dogmatisme.

Le Sénat établit un « *modus vivendi* »<sup>24</sup>, recherchant prioritairement le compromis et la modération. S'il est vrai qu'entre 1981 et 1984, le Sénat 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'à leur contrariété idéologique. Ces refus législatifs sont contrebalancés par l'adoption de plusieurs réformes inscrites dans le projet présidentiel<sup>26</sup>. La structuration de 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 et quand ils appartiennent à la majorité »<sup>27</sup>.

Disposant d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale, le Gouvernement fait un usage immodéré des procédés de rationalisation pour anticiper les contre-mancœuvres du Sénat.

---

<sup>21</sup>Alain Delcamp, « L'affirmation du Sénat », in *Cinquantième anniversaire de la Constitution de 1958*, Paris, septembre 2008, p.281.

<sup>22</sup> 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*, Université Montesquieu Bordeaux IV.

<sup>23</sup> Jean-Pierre DUPRAT, « Les groupes parlementaires sous la V<sup>e</sup> République », in *Mélanges offerts à Pierre Montané de la Roque*, Tome 1, Presse de l'IEP de Toulouse, 1996, p. 109-147.

<sup>24</sup>Alain Delcamp, « L'affirmation du Sénat », art.cit, p.281.

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

<sup>26</sup> 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'Etat. 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.

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

La coordination de la majorité sénatoriale va fait 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 sans l'amender le projet de loi de finance 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 utilise entre 1982 et 1985, 139 fois la procédure d'urgence contre 51 entre 1978 et 1981 et recours de manière jamais égalée à la procédure du dernier mot<sup>30</sup>. Cette configuration n'empêche pas l'application 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 referendum 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 des modifications substantielles jugées « dénaturantes ».

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 permet l'apaisement des relations institutionnelles par la multiplication des gestes consensuels. Six sénateurs deviennent membres du Gouvernement, dont la moitié appartient à la majorité sénatoriale. Le Premier ministre se rend à la Conférence des présidents de la Seconde chambre et prononce un discours de politique générale à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale. Entre 1988 et 1990, 39,5% des projets de loi sont déposés sur le Bureau de la Seconde chambre et le nombre de recours à la procédure d'urgence diminues 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'Etat. La troisième cohabitation de la V<sup>e</sup> République place Lionel Jospin dans une position « inconfortable »<sup>31</sup>. Le Chef du Gouvernement est à la tête d'une majorité plurielle dont les velléités menacent la cohésion de l'action gouvernementale. Le Gouvernement doit affronter plusieurs refus de la Seconde chambre sur des textes politiquement importants tels projets de loi relatifs à l'emploi des jeunes ou encore la réforme de la nationalité. La Seconde chambre utilise les commissions d'enquête, dont l'objet, laisse pressentir une forme de « procès d'intention » envers le Gouvernement<sup>32</sup>. Le Gouvernement actionne immodérément les leviers

---

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

<sup>29</sup> Notamment la Commission de contrôle sur le fonctionnement du service public des postes et la Commission de contrôle sur la gestion de la S.N.C.F.

<sup>30</sup> 45% en 1982 et 55,56% en 1985.

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

<sup>32</sup> Notamment la Commission d'enquête sur les 35 heures et la Commission d'enquête sur la régularisation des sans-papiers.

du parlementarisme rationalisé à l'instar du dernier mot qui atteint des proportions considérables<sup>33</sup>.

La Seconde chambre n'est pas isolée pour autant, puisqu'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 le Sénat<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 n°97-1159 du 19 novembre 1997.

Les élections sénatoriales de 2011 ont été présentées comme une étape historique de 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 »<sup>35</sup>, composée de groupes parlementaires politiquement hétérogènes de par leur culture et leur effectif.

L'exercice de la fonction parlementaire par la Seconde chambre se manifeste par un faible regain d'activité dans la fonction 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 Gouvernement fait un nouvel usage du dernier mot dans des proportions identiques à celles de Lionel 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 à l'instar du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques.

Cependant la nouvelle majorité, exerce ses prérogatives parlementaires « 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, telles que 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 financiers pour l'année 2012.

La discordance apparente des majorités, ne saurait entraîner une quelque 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.

---

<sup>33</sup>42,85% entre 2000 et 2001.

<sup>34</sup>72% entre 1999 et 2000.

<sup>35</sup> Groupe socialiste (131 membres), groupe écologiste (10 membres), groupe CRC (21 membres) et groupe RDSE (16 membres), in, 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.

<sup>36</sup> Proposition de loi relative à l'abrogation du conseiller territorial ou encore la proposition de loi garantissant le droit au repos dominical, *Idem*.

<sup>37</sup> Avec 3192 amendements déposés pour 1067 adoptés, le Parlement réalise ses plus faibles modifications législatives depuis 1988.

<sup>38</sup> Alain Delcamp, « Les relations inédites de la majorité présidentielle avec un Sénat d'opposition », art.cit, Université de Saint Etienne, 19 octobre 2012.



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

La première cohabitation permet le retour d'une position favorable pour la Seconde chambre. La faiblesse de la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale, qui n'est absolue que de deux sièges, encourage le Gouvernement à rechercher le soutien du Sénat. 4 sénateurs sont appelés au Gouvernement et le Gouvernement n'emploie la procédure du dernier mot que pour 2% des textes. Le Gouvernement utilise la déclaration de politique générale, qui est approuvée à plus des deux-tiers et cela 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 du Chef de l'Etat<sup>39</sup>. Toutefois, le Sénat continue à contrôler activement l'action gouvernementale, par la création notamment de deux commissions d'enquête, l'une relative aux manifestations étudiantes consécutives au projet de loi Devaquet, la seconde relative aux opérations financières sur le capital des sociétés privatisées.

La deuxième cohabitation se déroule dans un contexte institutionnel relativement inédit. La conjonction de la maladie du Chef de l'Etat et de l'absence d'une nouvelle candidature, permet l'établissement de relations cordiales au sein du pouvoir exécutif. La présence 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 l'urgence et en réutilisant le 15 avril 1993, la déclaration de politique générale de l'article 49 alinéa 4 de la Constitution. Le Sénat retrouve son rôle de chambre modératrice en imprimant « son empreinte », sur les textes gouvernementaux relatifs aux libertés des citoyens tels que le projet de loi sur l'immigration.

L'élection de Jacques Chirac 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 n°97-1019 du 28 octobre 1997, reprenant largement le rapport d'information de Serge Vinçon. L'entente législative entre le Gouvernement et la Seconde chambre a pour effet que 98,5% des lois sont adoptées par accord. Les sénateurs ne lésinent pas sur l'utilisation des moyens de contrôle parlementaire. Entre 1996 et 1997, ils posent 7951 questions écrites, chiffre jamais atteint sous la V<sup>e</sup> République.

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),

---

<sup>39</sup>Les textes relatifs aux privatisations (30/07/1986), ou à l'aménagement du temps de travail (21/04/1987), à la suite du refus du Chef de l'Etat de signer les ordonnances, furent transformés en projets dont les modalités d'adoption furent accélérées après le vote de la question préalable dite « positive ».

malgré une majorité absolue, recherchent systématiquement le concours de la Seconde chambre. Le record des projets de loi déposés prioritairement sur le Bureau de la Seconde chambre est atteint en 2002. Elle continue de contrôler la politique du Gouvernement sur des sujets sensibles<sup>40</sup> et banalise la création de mission d'information avec 17 utilisations contre 5 entre 1959 et 1980.

La victoire de François Hollande à l'élection présidentielle, permet à la gauche, pour la première fois sous la V<sup>e</sup> République, de bénéficier du soutien entier du Parlement. Cependant l'étroitesse de la majorité sénatoriale conduit à ne pas approuver constamment les initiatives législatives du Gouvernement. Avec six voix d'avances, les groupes minoritaires de la Seconde chambre, deviennent des partenaires « incontournables »<sup>41</sup> à la majorité sénatoriale pour faire échec à l'opposition organisée des groupes UMP et 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. A la suite de la nomination de Manuel Valls à Matignon et devant la désolidarisation des éléments de la majorité à l'Assemblée, l'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 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 exercées indissociablement des relations institutionnelles entretenues avec le pouvoir exécutif.

## RESUME

*Dans un régime parlementaire bicaméral, la majorité de la Chambre basse s'identifie au Gouvernement soutenant le cas échéant, le Président de la République et contribue à l'isolement institutionnel du Sénat. L'étude des différentes configurations entre le Sénat et le pouvoir exécutif permet de déceler l'apparition d'une majorité sénatoriale. Néanmoins, son émergence n'emporte pas un exercice uniforme de l'action législative, et la configuration de l'hémicycle de la Seconde chambre est une conséquence insuffisante à l'appréhension de son action et de son rôle institutionnelle.*

---

<sup>40</sup>Commission d'enquête sur l'immigration clandestine et Commission d'enquête sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le Gouvernement de la grippe A.

<sup>41</sup> Jean-Louis HERIN, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *Pouvoirs* n°146, 2013, p.66.

<sup>42</sup> François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Laurence Rossignol, André Vallini.