



HAL
open science

La réforme électorale continue du Sénat de la V^e République : changer le mode de scrutin pour réformer les institutions

Jean de Saint Sernin, Thomas Ehrhard

► To cite this version:

Jean de Saint Sernin, Thomas Ehrhard. La réforme électorale continue du Sénat de la V^e République : changer le mode de scrutin pour réformer les institutions. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2016, pp.195-222. hal-03226872

HAL Id: hal-03226872

<https://hal.science/hal-03226872v1>

Submitted on 19 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 réforme électorale continue du Sénat de la V^e République : changer le mode de scrutin pour réformer les institutions

RDP, 2016, n° 1, p. 195-222 (coécrit avec Thomas Ehrhard).

Tout mode de scrutin constitue « un élément fondamental de processus de fabrication d'un pouvoir majoritaire »¹ selon Jean-Luc Parodi. En ce sens, les modes de scrutin contribuent, plus que d'autres facteurs, à former, renforcer ou affaiblir les majorités parlementaires. Parmi les conséquences qui leur sont attribuées, notamment sur le système partisan², les modes de scrutin participent et entraînent nécessairement des conséquences institutionnelles. Or, les systèmes électoraux sont des mécanismes politiques sujets aux manipulations, ils ne sont pas neutres³.

Un système électoral détermine « l'identité de l'assemblée à élire »⁴ et influence son rôle dans le système constitutionnel et politique. Toutefois, le choix et la modification des modes de scrutin dépendent aussi, pour partie, de la configuration institutionnelle et du contexte politique. Ces deux facteurs accentuent l'intérêt d'une approche fonctionnaliste et institutionnelle de la réforme des modes de scrutin. Dans la relation entre les pouvoirs exécutif et législatif sous la V^e République, la question du choix du mode de scrutin du Sénat est particulièrement liée au bicamérisme. L'intérêt de son étude est renforcée par l'absence d'alternance à la Seconde Chambre jusqu'en 2011, et le fait que celle-ci n'ait pas duré.

Selon l'article 25 de la Constitution, si le nombre des membres des assemblées parlementaires est fixé par une loi organique, la répartition des sièges entre les départements comme le mode d'élection des parlementaires relèvent de la loi ordinaire⁵. La Seconde Chambre peut donc être soumise à la volonté de l'Assemblée nationale qui possède la faculté de statuer en dernier ressort. Ainsi, la possibilité d'une alternance au Sénat s'inscrit pleinement dans les enjeux inhérents à la fabrication d'un pouvoir majoritaire sous la V^e République par la modification du mode de scrutin.

Lors des quinze dernières années, cette question a connu une actualité soutenue avec trois réformes électorales (2000, 2003, 2013) qui ont modifié le mode d'élection sénatorial. Cette triple réforme est d'autant plus singulière qu'aucun changement n'était intervenu depuis 1959. Les lois ont étendu l'application du scrutin proportionnel aux départements élisant plus de trois sénateurs (loi du 10 juillet 2000⁶), plus de quatre sénateurs (loi du 30 juillet 2003⁷)

¹ J-L Parodi, « La proportionnalisation du système institutionnel », *Pouvoirs*, n°32, 1985, p. 43.

² M. Duverger *Political parties: their Organization and Activity in the Modern State*, New York, Wiley, 1951, 439 p. ; R. Taagepera, M. S. Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989, 292 p. ; A. Lijphart *et al.*, *Electoral Systems and Party systems : a Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press, 1994, 209 p.

³ G. Sartori, « Political Development and Political Engineering », in J. D. Montgomery and A. Hirschman (dir.), *Public Policy*, vol. 17, Cambridge, Harvard University Press, 1968, p. 261-298.

⁴ J. Grangé, « Le système d'élection des sénateurs et ses effets », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 35.

⁵ 86-208 DC, 2 juillet 1986, cons. 3, JO du 3 juillet 1986, Rec. p. 78 ; 2000-431 DC, 6 juillet 2000, cons. 10 et 11, JO du 11 juillet 2000, page 10486, Rec. p. 98.

⁶ URL : www.senat.fr/dossier-legislatif/senateurs.html, consulté le 14 septembre 2015.

Voir : P.-É. Spitz, « Loi relative à l'élection des sénateurs, commentaire de la décision du 6 juillet 2000 », RDP, n°4, 2000 p. 1239.

⁷ URL : www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl02-313.html; consulté le 14 septembre 2015.

Voir : F. Robbe, « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », RFDC, n°56, 2003, p. 725.

pour, finalement, l'abaisser aux départements élisant plus de trois sénateurs (loi du 2 août 2013⁸). En 2000, la réforme a été initiée par le Gouvernement de Lionel Jospin avec un projet de loi déposé par Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur. En 2003, l'initiative provient du Sénat avec une proposition de loi déposée par la majorité sénatoriale de droite et du Président Christian Poncelet. Enfin, en 2013, le retour aux acquis législatifs de la loi de 2000 résulte d'un projet de loi déposé par Manuel Valls, ministre de l'Intérieur dans le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault. Cette chronologie législative prend sens lorsqu'elle est doublée d'une lecture politique. Il est en effet possible de percevoir, dans les fortes oppositions rencontrées par les trois réformes, les enjeux politiques et partisans sous-jacents des réformes relatives au seuil d'application du scrutin proportionnel.

Les dynamiques institutionnelles peuvent compléter l'étude du processus législatif des réformes. Elles permettent d'en étudier les dynamiques (initiative du pouvoir exécutif, du Sénat, de l'Assemblée nationale) pour faire ressortir les enjeux liés au bicamérisme. Ceux-ci se retrouvent dans les motifs invoqués au soutien des réformes électorales : pour la gauche, en 2000, le mode de scrutin ne permettrait pas de traduire « la diversité politique » et limite la représentation « des sensibilités politiques minoritaires », « locales comme nationales ». Le scrutin proportionnel assurerait au contraire « plus facilement » la représentation des « différents courants d'opinion »⁹. En 2003, la droite estime que le retour au scrutin uninominal dans les départements où sont élus trois sénateurs favoriserait la prise en compte de « la spécificité des territoires » et garantirait une représentation « équilibrée » des collectivités territoriales, quand le mode de scrutin proportionnel renforcerait le « caractère partisan » du Sénat. En 2013, la gauche reprend les arguments de 2000, en y ajoutant la poursuite de la parité et de la féminisation pour justifier l'extension du scrutin proportionnel.

L'imbrication des différents types d'arguments mobilisés au soutien des réformes électorales met en évidence le lien entre le mode de scrutin et les fonctions attribuées au Sénat. À l'aune de la configuration institutionnelle de la V^e République et de la logique majoritaire, les fonctions représentative et législative de la Seconde Chambre sont mises en jeu.

Il s'agit alors d'interroger les raisons et les volontés exprimées par le pouvoir majoritaire (en 2000 et 2013), pour reprendre la dénomination de Jean-Luc Parodi, et par la majorité sénatoriale (en 2003). Celles-ci soutiennent des conséquences opposées sur la fonction et le rôle du Sénat dans le cadre du système politique de la V^e République. Il apparaît alors que la réforme du mode de scrutin est le moyen utilisé pour parvenir à une réforme institutionnelle visant à modifier le sens du bicamérisme dans le régime de 1958.

Ainsi, l'analyse des arguments et motifs soulevés lors des trois réformes permet d'identifier les objectifs partisans et politiques recherchés par les réformes électorales (I), dont les conséquences tendent à modifier les fonctions assignées au Sénat et, par-là, le bicamérisme (II).

⁸ URL : www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl12-377.html, consulté le 14 septembre 2015.

⁹ Ces arguments généraux proviennent de l'exposé des motifs du projet de loi. Il en est de même pour les lois de 2003 et 2013.

I. La réforme institutionnelle masquée par la réforme de la représentativité de la Seconde Chambre

Le pouvoir majoritaire, qu'il s'exprime par l'intermédiaire du Gouvernement, avec les lois de 2000 et de 2013, ou par l'entremise de la majorité sénatoriale par la loi de 2003, cherche à corriger la fonction représentative et la *représentativité* de la Haute assemblée (A). Néanmoins, ces initiatives sont aussi soutenues par des velléités électoralistes et la volonté de modifier le rôle institutionnel de la Seconde Chambre (B).

A. Les objectifs officiels des réformes du mode de scrutin : accroître la représentativité du Sénat

Dès 2000, le motif principal des réformes est d'accroître la représentativité de la Seconde Chambre. La réforme du mode de scrutin vise à renforcer la féminisation (1), le pluralisme des forces politiques (2) et à la représentation des territoires (3).

1. Une féminisation insuffisante

Le faible nombre de femmes élues au Sénat a souvent été souligné¹⁰. La loi relative à la parité aux élections politiques du 6 juin 2000, issue du vote de la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999, devait permettre l'application effective des principes paritaires par les partis politiques. La modification du mode de scrutin pouvait être perçue comme une réponse directe à la faiblesse de la féminisation des assemblées parlementaires françaises. Cependant, le vote de la loi sur la parité n'était pas censée servir de « prétexte »¹¹ à la modification du régime électoral des assemblées mais, seulement, à imposer des objectifs paritaires aux formations politiques nationales. Néanmoins, si le législateur – et la Chambre en particulier – n'étaient pas les destinataires de ces finalités, dans l'esprit du constituant, l'objectif paritaire assigné aux formations politiques devait emporter des conséquences parlementaires¹². Dans ce contexte, le Gouvernement n'avait pas évoqué explicitement l'objectif de féminisation de la Seconde Chambre à l'appui des motifs du projet de loi du 10 juillet 2000. Toutefois, les débats parlementaires et les lois électorales de 2003 et 2013 montrent que l'élargissement du scrutin

¹⁰ Voir par exemple : *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances* sous la dir. de G. Gautier, n°324, session 2002-2003, Sénat ; *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances* sous la dir. de M-J. Zimmermann, n°996, session 2002-2003, Assemblée nationale.

¹¹ L'hypothèse de l'institution du scrutin proportionnel pour faciliter la mise en œuvre de la parité a été démentie par le Premier ministre : « Cette révision constitutionnelle n'est, aux yeux du Gouvernement et à mes yeux, en aucune façon conçue comme un moyen ou comme un prétexte à une modification des modes de scrutin, et tout particulièrement du mode de scrutin législatif (...). Si nous devions avoir un débat sur les modes de scrutin, il serait d'une autre nature. Le Gouvernement, à cet égard, n'a pas de projet. », JO Débats AN, séance du 9 décembre 1998, p. 10235.

¹² Voir sur ce sujet : G. Halimi, « La parité dans la vie politique », Paris, *La Documentation française*, 1999.

proportionnel constituait bien une réponse à l'objectif constitutionnel de parité et un moyen de remédier aux inconvénients du scrutin uninominal. À l'appui du projet de loi de juillet 2000, la majorité parlementaire alléguait explicitement que l'élargissement du scrutin proportionnel participerait indéniablement à la féminisation de la Haute Assemblée¹³, sans évoquer, toutefois, l'objectif constitutionnel de parité. Le lien entre mode de scrutin et représentativité du Sénat est ainsi implicitement établi ; et il a été explicitement formulé avec les lois de 2003 et de 2013, par la majorité gouvernementale¹⁴. Le Palais du Luxembourg a longtemps été une assemblée essentiellement « masculine » en raison, selon la majorité gouvernementale en 2013¹⁵, de l'application étendue du scrutin uninominal. À l'occasion du vote de la proposition de loi du 30 juillet 2003, la majorité sénatoriale reprendra – paradoxalement – à son compte l'objectif constitutionnel paritaire¹⁶ alors même qu'elle avait manifesté sa désapprobation à l'encontre de la loi en 2000, et que la proposition de 2003 implique une réduction de l'application de la proportionnelle. Dans les motifs du projet de loi du 2 août 2013, le Gouvernement utilisa également l'objectif paritaire pour justifier l'augmentation du nombre de sénateurs élus au scrutin de liste.

Ainsi, indépendamment du contenu des projets respectifs, la gauche comme la droite s'accordent à dire que le scrutin proportionnel constitue le vecteur d'une féminisation accélérée des assemblées législatives. Cependant, à la différence des deux premiers textes, le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault fait de la féminisation du Sénat l'un des principaux objectifs justifiant le retour au seuil d'application de la proportionnelle fixé en 2000¹⁷.

En mettant fin à ce qui était considéré comme un « bastion anti-paritaire »¹⁸, l'application étendue du scrutin proportionnel se trouve légitimée (officiellement) car elle permet d'atteindre les objectifs constitutionnels assignés aux partis politiques, ce que ne permettrait pas le scrutin uninominal, présenté comme responsable de la faible féminisation du Sénat. Les modifications du mode de scrutin sont donc pensées par rapport à leurs conséquences supposées et en fonction de l'objectif de représentativité (par la féminisation) du Sénat. Cependant, le tropisme, qui consisterait à percevoir ces réformes comme étant pensées en fonction de la féminisation, doit être évitée. La féminisation est un argument participant à la justification d'un changement du mode de scrutin. Ces trois lois ne traduisent pas un élan passionné pour la féminisation du Sénat. Les acteurs politiques conservent la dualité du mode

¹³ « Faire élire au scrutin de liste et à la représentation proportionnelle les sénateurs dans les départements qui élisent trois sénateurs atténuera les inégalités liées au mode de scrutin et favorisera la présence de femmes au Sénat. », Intervention de R. Dosière, JO débat-Assemblée nationale, Séance du 26 janvier 2000, p. 437.

¹⁴ « Ce mode de scrutin n'est pas favorable à un meilleur accès des femmes au Sénat, alors que le scrutin proportionnel inclut l'obligation de former des listes paritaires », *Étude d'impact du projet de loi relatif à l'élection des sénateurs*, 18 février 2013, p. 6.

¹⁵ *Rapport de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la République relatif à l'élection des sénateurs*, sous la dir. de B. Roman, n°1232, Session 2012-2013, p. 16

¹⁶ *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et de l'administration générale sur la proposition de loi relative à l'élection des sénateurs*, sous la dir. de J. Larché, n°334, Session 2002-2003, p. 18.

¹⁷ « La parité et la juste représentation des territoires et des populations s'inscrivent naturellement au premier rang de ces principes fondateurs d'une démocratie moderne. Ces principes sont au cœur du projet de loi que nous discutons aujourd'hui. Ce sont eux que nous souhaitons voir davantage respectés dans le mode d'élection des sénateurs », Intervention d'A. Vidalies, JO débat Assemblée nationale, séance du 23 juillet 2013, p. 8385.

¹⁸ Intervention de B. Le Roux, débat à l'occasion de la 1^{ère} lecture de la proposition de loi tendant à l'élection des sénateurs, JO débat Assemblée nationale, séance du 7 juillet 2003, p. 6957.

de scrutin et poursuivent simultanément d'autres buts. Les conséquences limitées des modifications opérées tendront d'ailleurs à le confirmer¹⁹.

2. *Le renforcement du pluralisme des partis politiques*

À l'initiative des réformes de 2000 et 2013, la gauche a également défendu l'idée que la représentation du pluralisme politique serait mieux assurée par une application étendue du scrutin proportionnel²⁰. L'application du scrutin majoritaire à la Seconde Chambre aurait conduit à une limitation du nombre de groupes parlementaires. Dans les deux réformes initiées par les majorités gouvernementales des critiques virulentes ont été formulées à l'encontre du scrutin majoritaire²¹. La loi du 10 juillet 2000, reprise dans ses éléments par la loi du 2 août 2013, devait permettre, dans les départements élisant plus de trois sénateurs, de représenter plusieurs sensibilités politiques, contre une seule dans l'hypothèse d'un maintien de la législation antérieure. Paradoxalement, la réforme de 2003, tout en comportant une extension du scrutin uninominal, reconnaissait les avantages du scrutin proportionnel, du moins, dans les départements les plus peuplés où s'exprime davantage la pluralité des opinions politiques²².

Le renforcement du pluralisme partisan, objectif explicite des réformes de 2000 et 2013, connaît des logiques argumentatives similaires à celles présentées à propos de la féminisation : la défense du pluralisme politique est fondée sur le rejet du scrutin uninominal²³. Les effets attendus sont les mêmes ; les modifications du mode de scrutin sont justifiées par leurs conséquences supposées sur représentativité partisane du Sénat.

Trois autres enjeux justifient de faire de la proportionnelle le scrutin de principe dans l'élection des sénateurs, comme le montrent débats et rapports parlementaires.

Le premier porte sur une mise en cohérence globale du système électif des sénateurs. La proportionnalisation des élections sénatoriales permettrait de donner à ce scrutin une logique serait plus conforme à la manière dont sont élus la plupart des grands électeurs sénatoriaux. Le deuxième enjeu, soulevé par la gauche, est de lutter contre la notabilisation et le caractère fortement local des élections sénatoriales résultant du scrutin uninominal²⁴. La proportionnelle est présentée comme moyen de limiter ces conséquences aux départements les moins peuplés. Par suite, le troisième enjeu, combattu par la droite, est d'accroître l'influence et le rôle des

¹⁹ Voir *Infra* : en Conclusion.

²⁰ « C'est un fait, le scrutin proportionnel favorise cette pluralité des opinions », Intervention de M. Valls, discussion générale du 13 juin 2013, JO débat Sénat, p. 5817.

²¹ « Le scrutin majoritaire est aussi l'ennemi du pluralisme : il favorise de fait les partis dominants en écartant de la représentation les plus petites formations », Intervention de N. Borvo-Cohen Seat, débat en séance publique, séance du 12 juin 2003, Sénat.

²² « L'anonymat relatif des grandes villes et particulièrement des agglomérations conduit à une nature plus partisane du scrutin sénatorial à mesure que le lien personnel du candidat à l'électeur se dilue dans la densité démographique, Exposé des motifs, in *Proposition de loi portant élections des sénateurs* n°313, annexe au procès-verbal de la séance du 22 mai 2003, Sénat.

²³ En ce sens, J-P Chevènement considère ainsi qu'il est contestable qu'un « seul courant politique emporte tous les sièges d'un département lorsque des courants minoritaires importants pourraient légitimement être représentés en raison du nombre de sièges à pourvoir », Intervention de J-P Chevènement, débat en 1^{ère} lecture, séance du 23 janvier 1999, Sénat, p. 7.

²⁴ Sur la différenciation des modes de scrutin sénatoriaux et leurs conséquences : E. Kerrouche, E. Deiss-Helbig & T. Schnatterer, « Les deux Sénats: mode de scrutin et profil des sénateurs français », *Pôle Sud*, 2011/2, n°35, 2011, p. 113-128.

partis politiques au Sénat. L'application du scrutin proportionnel permet aux partis politiques de disposer d'une marge de manœuvre plus importante dans la désignation des candidats, grâce à l'investiture partisane et à la composition des listes, ce qui produit, à l'inverse, un affaiblissement du poids des personnalités politiques.

La légitimité de la représentation proportionnelle est fondée sur une attribution des sièges davantage représentatifs des minorités politiques²⁵. La proportionnalisation des élections sénatoriales est pensée en fonction des effets escomptés du mode de scrutin de liste afin de faire correspondre la composition du Sénat aux fonctions attribuées à l'institution. La « composition du Sénat » concerne ainsi la représentativité des membres et les effets de la représentativité sur ses membres. Les tentatives de diminution de la notabilité des sénateurs, d'augmentation du pluralisme politique et du rôle des partis participent de l'objectif de transformation de l'institution par la modification de l'élection de ses membres. Le changement de mode de scrutin en est le vecteur.

Ce mouvement est poursuivi par l'idée de rééquilibrer la représentation politique sénatoriale.

3. *Le rééquilibrage de la représentation nationale*

La question de la représentation territoriale conférée au Sénat pose celle de la fonction représentative des assemblées au sein d'un système bicaméral²⁶. D'après l'article 24 de la Constitution, le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République », sans pour autant que le Sénat, qui vote la loi, cesse de représenter la Nation. L'intervention du mode de scrutin, permet ainsi de « donner une consistance juridique »²⁷ à cette fonction représentative. En tant qu' élu par les collectivités territoriales, le Sénat est habilité à représenter les intérêts des collèges électifs des collectivités territoriales. Les sensibilités politiques exprimées au sein des différentes collectivités territoriales se trouvent ainsi représentées par l'intermédiaire de leurs élus locaux formant le collège électoral sénatorial. En application des conséquences de la décision 2000-431 DC du Conseil constitutionnel le 6 juillet 2000, il semblerait alors que les collectivités territoriales se « réduisent à leur organe délibérant »²⁸. L'Assemblée nationale traduit, quant à elle, une représentation de la population dans son ensemble, même si cette idée peut être discutée en pratique. En effet, il fait peu de doute que les députés sont, essentiellement, les représentants

²⁵ Voir sur ce point : G. Mossler, *Problématique constitutionnelle du bicamérisme en Europe*, Thèse de l'université de Nancy 2007.

²⁶ La loi du 10 juillet 2000, dans l'une de ses dispositions, envisageait également, pour les communes de plus de 30 000 habitants, l'élection d'un délégué sénatorial (le collège électoral) en plus des membres du conseil municipal par tranche de 300 habitants. Sur ce point : J.-É. Schoettl, « Le mode d'élection du Sénat doit permettre à celui-ci d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République », *LPA*, 12 juillet 2000, n°138, p. 19.

²⁷ B. Daugeron, *La notion de suffrage universel indirect*, RFHIP, n°38, 2013, p. 330. Ce qui laisse cependant irrésolue, « la question de savoir ce que sont les collectivités territoriales et donc qui est représenté : faut-il entendre par là les habitants ou les élus ? », in J.-M. Denquin, « Pour en finir avec la crise de la représentation », *Jus politicum*, n°4, 2010, p. 9.

²⁸ « Le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités » et que « par suite, ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales », cité par B. Daugeron, *La notion de suffrage universel indirect*, *op.cit.*, p. 347.

de leur circonscription, comme l'illustre leur dénomination par leur territoire d'élection. Ainsi, le bicamérisme repose sur une « représentation indivisible mais différenciée du peuple français »²⁹ enrichie par les singularités de chaque assemblée.

Ainsi, avant les réformes, 110 des 321 sièges étaient attribués au scrutin proportionnel, soit 34 % du total. Avec l'entrée en vigueur de la loi du 10 juillet 2000, le nombre de sénateurs élus au scrutin proportionnel s'est établi à 212 (69,9 %), soit plus des deux tiers des sièges à pourvoir. La loi du 30 juillet 2003 avait pour conséquence d'abaisser ce nombre à 180, soit 52 % des sièges. Enfin, la loi du 4 août 2013 a rehaussé l'importance du scrutin proportionnel, avec 255 sièges, soit 73 %. La droite sénatoriale est revenue sur cette évolution avec la réforme de 2003, estimant que la loi de 2000 avait élevé en « norme ce qui relevait du correctif »³⁰ du scrutin majoritaire en raison de son « inadaptation (...) aux départements à forte densité démographique »³¹. La proposition de loi du 30 juillet 2003 permettait de revenir à un équilibre entre les modes de scrutin applicables à l'élection des sénateurs. En conservant le scrutin proportionnel pour les départements ayant à pourvoir quatre sièges de sénateurs ou plus, 180 des 346 sénateurs (52 %) auraient été élus ainsi contre 166 (48 %) au scrutin uninominal.

L'enjeu des réformes électorales est donc de garantir la représentation des intérêts modérateurs de la Nation exprimés dans les collèges des collectivités territoriales, tout en permettant de garantir la représentation des intérêts politiques davantage exprimés dans les départements les plus peuplés³². La dualité des modes de scrutin permettrait ainsi de tenir compte de la diversité des territoires. Selon la majorité sénatoriale de droite, la réforme de 2003 ne remettait pas en cause « les efforts entrepris »³³ en faveur de la parité ou du pluralisme. La réforme de 2013, permet le retour du seuil fixé par la loi de 2000, dans une perspective élargie à raison de la hausse du nombre de parlementaires intervenue depuis 2003.

Les trois motifs présentés correspondent aux objectifs officiellement poursuivis par les réformes. Cependant, les oppositions survenues à l'occasion des débats parlementaires portent également sur les conséquences des réformes qui affectent directement l'exercice des pouvoirs du Sénat. Les réformes ont vocation, à transformer la place et les rapports du Sénat avec l'Assemblée nationale et le Gouvernement, dissimulant ainsi d'autres objectifs (institutionnels) et intérêts (électorales) sous-jacents. Celles de 2000 et 2013 tendent à insérer la Seconde Chambre dans les logiques de majorité et d'opposition, similaires à la relation entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement. Par-là, ces réformes contestent la spécificité des Chambres au sein du bicamérisme de la V^e République, que les modifications du mode de scrutin doivent produire empiriquement par les changements de composition de ses membres. Le Sénat deviendrait alors une pièce du système majoritaire, dont la modération et la réflexion du travail parlementaire ne seraient plus des qualités recherchées face à la fonction parlementaire majoritaire exprimée par l'Assemblée nationale³⁴.

²⁹ *Rapport, sous la dir. de J. Larché n°334, op. cit.*, p. 8.

³⁰ *Ibid.*, p. 17.

³¹ Exposé des motifs de la proposition de loi portant réforme des sénateurs, n°313, Sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 22 mai 2003.

³² J. Mastias, *Le Sénat de la V^e République : réforme et renouveau*, Economica, 1980 ; J-P Duprat, « représentation territoriale et modération politique : le Sénat français », in *Le bicamérisme, Actes de la journée d'étude du 17 mars 1995*, AFDC, Economica, -PUAM, 1997.

³³ *Rapport, sous la dir. de J. Larché n°334, op. cit.*, p. 44.

³⁴ J. Mastias, « La place du Sénat dans le système politique français », in *Le bicamérisme, Actes de la journée d'études du 17 mars 1995, op. cit.*, p. 31.

Il apparaît ainsi que les modifications relatives à la représentativité du Sénat sont recherchées *principalement* pour leur capacité à produire – indirectement – d'autres conséquences sur la Chambre elle-même. Plus encore, derrière la réforme électorale se perçoit une réforme *essentiellement* institutionnelle.

B. Les intérêts partisans et politico-institutionnels escomptés : entre gains électoraux et transformation du Sénat

Le scrutin proportionnel est présenté comme assurant aux minorités une représentativité partisane par l'application « du vieux principe de justice distributive : *cuique suum* »³⁵. En réalité, un mode de scrutin ne saurait avoir de conséquence automatique en l'absence d'autres mesures³⁶. Les résultats honorables en matière de féminisation parlementaire tiennent davantage aux exigences de la loi du 6 juin 2000 que de la logique proportionnelle elle-même. La représentation de minorités religieuses, sociologiques ou culturelles, demeure donc tributaire des états-majors partisans en charge de la composition des listes. De plus, le suffrage proportionnel et la taille des circonscriptions sénatoriales empêchent la représentation de sensibilités politiques fortement implantées localement, mais dans un périmètre restreint. Celles-ci sont davantage favorisées par le scrutin majoritaire et les circonscriptions uninominales. Dans cette perspective, les réformes électorales servent d'autres objectifs que la seule représentativité de la Seconde Chambre. Des gains électoraux sont attendus par la droite et la gauche, en fonction de l'application plus ou moins extensive du scrutin proportionnel (1). Les Gouvernements de gauche attendent aussi en 2000 et 2013 que les effets des réformes répondent aux critiques contre la position du Sénat dans le système politique de la V^e République (2). Ces deux objectifs s'auto-renforcent dans leurs modalités électorales et institutionnelles en faveur d'un pouvoir majoritaire.

1. La recherche du gain électoral

Les raisons politiciennes et électoralistes tendent toutes à se rapporter à ce qui est considéré comme l'objectif prépondérant des réformes électorales : le gain électoral. Les acteurs politiques, partis et parlementaires, cherchent à accroître le nombre de sièges remportés, leur *chance* d'être élus ou réélus, à minimiser une défaite électorale annoncée³⁷. Ces intérêts ne trompent personne et l'opposition n'a de cesse de les dénoncer. Toutefois, ces objectifs

³⁵ Joseph.-Barthélemy, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Paris, Griard et Brière, 1912, p. 530.

³⁶ « Or un tel résultat ne peut être atteint que par la création d'entités artificielles et conçues dans ce but. Il ne saurait en revanche être la traduction automatique de la spontanéité sociale », in J-M Denquin, « Pour en finir avec la crise de la représentation », *op.cit.*, p. 31.

³⁷ J. Colomer « The Strategy of Institutional Change - Special Issue », *Journal of Theoretical Politics*, July 2001, vol. 13, n° 3, p. 235-325 ; J-B Pilet., D. Bol, « Party Preferences and Electoral Reform: How Time in Government Affects the Likelihood of Supporting Electoral Change », *West European Politics*, 2011, vol. 34, n° 3, p. 568-586.

électorales ne sont pas assumés pour autant par les initiateurs des réformes électorales qui préfèrent exposer d'autres motivations plus présentables politiquement et médiatiquement. En l'espèce, par l'extension du scrutin proportionnel, la triple réforme du Sénat était censée concourir à la féminisation, au pluralisme politique et à la représentation des territoires mais la poursuite de gains électoraux semble également un facteur explicatif.

La volonté de nier ce type d'objectif peut aller jusqu'à démentir le lien entre les modes de scrutin et les effets politiques escomptés à l'avantage de la majorité³⁸. Dans le même temps, l'opposition (de droite en 2000 et 2013, de gauche en 2003) a insisté sur la dimension politique des réformes et les changements qu'entraîneraient le mode de scrutin³⁹ pour l'institution⁴⁰. Concrètement, la gauche a diminué le nombre d'élus au scrutin uninominal (2000, 2013), quand la droite a diminué le nombre d'élus au scrutin proportionnel (2003). Chaque pôle politique présumant des effets favorables du mode de scrutin respectivement accentué dans l'objectif de favoriser l'obtention d'une majorité. En ce sens, les opposants aux réformes ont accusé la majorité gouvernementale de créer des conditions favorables à ses intérêts électoraux. Par exemple, en 2013, le « calcul politicien »⁴¹, les « intentions politiques »⁴², ou encore le tripatouillage ont été dénoncés par les sénateurs de droite : « Vous tripatouillez encore le mode de scrutin pour essayer de conforter votre majorité et de gagner les élections par un bidouillage électoral ! »⁴³. La proximité des échéances électorales a également contribué à exacerber l'aspect politicien des réformes électorales.

La dimension électoraliste n'est pas toutefois le seul objectif officiel soutenant les réformes. La modification du mode de scrutin sénatorial vise *aussi* la fonction institutionnelle du Sénat. L'influence du mode de scrutin en tant qu'élément fondamental du processus de fabrication d'un pouvoir majoritaire transparaît clairement dans des cas étudiés. La réforme du mode de scrutin sénatorial traduit des velléités de transformer la Seconde Chambre⁴⁴, penser en fonction du bicamérisme dans un système majoritaire.

2. La réhabilitation du Sénat par la modification du mode de scrutin

La réforme du mode de scrutin est perçue comme un moyen de parvenir à *corriger* la fonction institutionnelle du Sénat, difficilement réalisable par d'autres voies. Le bicamérisme égalitaire en matière de lois constitutionnelles et organiques le concernant complique, en effet, toute tentative de modifier les pouvoirs du Sénat. Cela explique pourquoi, lors des réformes de 2000 et 2013, la majorité de l'Assemblée nationale a instrumentalisé le mode de scrutin afin que ce dernier emporte des conséquences fonctionnelles. En ce sens, la « réhabilitation » du

³⁸ Par exemple : « Ce ne sont pas les modes de scrutin qui font et défont les majorités : ce sont les politiques menées », intervention de C. Cuckierman, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif à l'élection des sénateurs*, sous la dir. de P. Kaltenbach, n°538, Sénat, p. 36.

³⁹ La loi du 10 juillet 2000 transformerait ainsi le Sénat en institution « politique » : Intervention de G. Allouche, débat en 1^{ère} lecture, séance du 23 janvier 1999, Sénat, p. 49.

⁴⁰ Par exemple : « C'est, à nos yeux, une intrusion excessive des systèmes politiques dans l'assemblée », Intervention de P. Girod lors du débat en 1^{ère} lecture, séance du 23 janvier 1999, Sénat, p. 13.

⁴¹ Intervention d'Y. Détraigne, JO débat-Sénat, séance du 13 juin 2013, Sénat, p. 5826.

⁴² Intervention de P. Bas à l'occasion du débat en commission du projet de loi tendant à l'élection des sénateurs, *Rapport* sous la dir. de Ph. Kaltenbach, n°538, *op. cit.*, p. 33.

⁴³ Intervention de G. Cornu, JO débat-Sénat, séance du 18 juin 2013, Sénat, p. 5953.

⁴⁴ Voir sur ce sujet, J. Grangé, « Attitude et vicissitude du Sénat (1958-1980) », *RFSP*, volume 31, 1981, p. 32-84.

Sénat – au sens où les réformes répondent aux critiques formulées contre lui - est tentée par la modification de son mode de scrutin⁴⁵. La logique institutionnelle ainsi poursuivie se perçoit dans les débats parlementaires où certains acteurs en explicitent le sens : pour le Sénat, « l'alternative est simple : la réforme profonde ou le dépérissement ! »⁴⁶. Il faut « rénover le bicaméralisme et revaloriser ainsi le Parlement »⁴⁷.

Sous la V^e République, le Sénat est une institution critiquée par la gauche qui n'a cessé de le stigmatiser⁴⁸. Lors de ces vingt dernières années, la déclaration de Lionel Jospin, Premier ministre, dans *Le Monde* du 21 avril 1998, est certainement la plus violente de par son contenu et la plus symbolique, en raison de la fonction de son auteur. Elle synthétise l'ensemble des critiques formulées par la gauche à l'encontre du Sénat, une « anomalie parmi les démocraties ».

« *Le Monde* : Envisagez-vous, et si oui dans quel délai, une modification du mode de désignation des sénateurs ?

Lionel Jospin : Si on y réfléchit bien, et sans passion, une Chambre comme le Sénat avec autant de pouvoirs, où l'alternance n'est jamais possible, qui n'est pas élue au suffrage universel direct et qui n'a même pas la caractéristique d'être une Chambre fédérale - puisque nous sommes un État unitaire -, c'est une anomalie parmi les démocraties. Je la perçois comme une survivance des Chambres hautes conservatrices. Faute de pouvoir changer plus fortement - mais peut-être faudra-t-il y venir un jour -, je pense qu'on peut apporter, au moins, quelques remèdes. Pour ce qui relève de ma compétence et de celle du Parlement, je proposerai d'élargir la proportionnelle actuelle aux départements comportant trois ou quatre sièges, de déterminer le nombre des grands électeurs en fonction de la population (...) »

Ainsi, le Sénat « vivrait hors du temps politique », « déconnecté des évolutions politiques du pays » et produirait une « situation malsaine » dans le système institutionnel⁴⁹. Plus généralement, les critiques du Sénat portent sur sa représentativité, l'absence d'alternance, et sa fonction. Les trois cumulées mettent en cause la légitimité et le rôle de la Seconde Chambre. Cette situation, vécue comme un handicap institutionnel par la gauche, a été résumée par Guy Carcassonne : « Quand la gauche perd tout, elle perd tout ; quand la droite perd tout, elle garde le Sénat »⁵⁰. Les arguments de ce type demeurent courant à gauche malgré la réforme de 2013 et l'alternance survenue en septembre 2014. Claude Bartolone, Président de l'Assemblée nationale, s'est par exemple prononcé « pour la fin du bicamérisme sous cette forme »⁵¹.

⁴⁵ « Ce que souhaite le Gouvernement, c'est avant tout conforter la légitimité de la Haute Assemblée à l'égard de nos concitoyens », Intervention de M. Valls, JO débat-Sénat, Séance du 13 juin 2013, p. 5816 ; « Il ne s'agit pas d'un débat interne au Sénat ; il s'agit de définir ensemble les conditions dans lesquelles les élus de la Haute Assemblée seront plus représentatifs et plus légitimes pour voter les lois », intervention de P. Kaltenbach, JO débat-Sénat, Séance du 13 juin 2013, p. 5818.

⁴⁶ Intervention de G. Allouche, lors du débat en 1^{ère} lecture tendant à l'élection des sénateurs, séance du 23 janvier 1999, JO débat-Sénat, p. 41.

⁴⁷ Intervention de J-P. Chevènement, JO débat-Assemblée nationale, Séance du 26 janvier 2000, p. 432.

⁴⁸ Voir sur ce sujet : V. Boyer, *La gauche et la Seconde Chambre de 1945 à nos jours : recherche sur la position des socialistes et des communistes à l'égard de la Seconde Chambre*, l'Harmattan, 2007.

⁴⁹ Intervention de G. Allouche, lors du débat en 1^{ère} lecture tendant à l'élection des sénateurs, séance du 23 janvier 1999, JO débat-Sénat, p. 39.

⁵⁰ G. Carcassonne, *La Constitution*, Le Seuil, 2013, p.142.

⁵¹ Déclaration de C. Bartolone, le 28 janvier 2015, RMC – BFM TV.

Si le véritable objectif poursuivi par ces réformes à « deux coups » – le premier pour le mode de scrutin, le second pour l’institution – ne fait pas de doute, celui-ci est resté absent des motifs officiels des projets de lois et des rapports législatifs. Le Gouvernement et sa majorité parlementaire se sont gardés de politiser une réforme légitimée par la féminisation, le pluralisme et la représentativité du Sénat. Néanmoins, les objectifs officieux sont liés à ceux-ci. Le Sénat est perçu comme une Chambre héritière des assemblées aristocratiques et conservatrices par la gauche, en grande partie car la majorité sénatoriale tend à pencher dans une « direction politique déterminée »⁵². Pour les réformes électorales de 2000 et 2013, la légitimité électorale de la Seconde Chambre est présentée comme doublement défailante avec une alternance et une représentativité insuffisante. Cette analyse entraîne une mise en cause de la fonction du Sénat et donc du bicamérisme tel qu’il est. Le lien entre le mode de scrutin et l’organisation du pouvoir majoritaire est ainsi avéré.

À l’inverse une Seconde Chambre, « gouvernable et modératrice »⁵³, indépendante du Gouvernement et de sa majorité à l’Assemblée nationale peut, par sa composition, assurer la mission institutionnelle qui lui était dévolue en 1958 : pallier l’absence prévisible d’une majorité parlementaire cohérente et disciplinée à l’Assemblée nationale et assurer la stabilité et la continuité du régime instauré⁵⁴. Aussi, en 2000 et 2013, les majorités parlementaires entendent permettre à la Seconde Chambre d’exercer son rôle indépendamment du bloc majoritaire, et d’introduire « une certaine correction par rapport aux effets d’amplification du scrutin majoritaire des députés »⁵⁵. Pour la gauche, il s’agit surtout d’accroître les possibilités d’alternance au Sénat pour ne pas, une fois au pouvoir, se heurter à une Chambre politiquement opposée. Il existe néanmoins un paradoxe à affirmer que le Sénat doit être plus indépendant du bloc majoritaire quand les effets attendus des réformes tendent à produire le contraire avec la proportionnalisation du scrutin sénatorial. Le parallogisme du raisonnement transparait des interprétations *a contrario* d’une analogie entre les modes scrutin législatif et sénatorial. En effet, il est postulé que le scrutin uninominal produit des majorités législatives au soutien du Gouvernement et qu’il suffirait, à l’inverse, de proportionnaliser le scrutin sénatorial pour produire des majorités opposées. Ce type de logique ne tient pas compte de deux éléments essentiels qui le rendent caduque : la durée du mandat parlementaire et le calendrier électoral, synchronisés avec l’élection présidentielle pour les élections législatives, désynchronisés pour les élections sénatoriales.

Malgré des modalités opposées, la réforme de 2003 présente le retour à un scrutin équilibré (entre uninominal et proportionnel) avec les mêmes objectifs pour le Sénat : permettre une indépendance par rapport au bloc majoritaire et favoriser « l’impulsion politique qu’il lui appartient de donner »⁵⁶. Ainsi, bien que contraires, les diverses réformes poursuivaient *officiellement* les mêmes objectifs pour le Sénat : un bicamérisme réhabilité, rénové et affirmé.

⁵² Intervention de M. Duffour, lors du débat en 1^{ère} lecture tendant à l’élection des sénateurs, séance du 23 janvier 1999, JO débat-Sénat, p. 34.

⁵³ J-L Parodi, *Les rapports entre le législatif et l’exécutif sous la V^e République 1958-1962*, FNDSF, 1972, p. 91.

⁵⁴ Idée exprimée dans les écrits immédiatement postérieurs à 1958. Par exemple : M. Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, 1961.

⁵⁵ A. Delcamp, « L’affirmation du Sénat », in, *1958-2008 : Cinquantième anniversaire de la Constitution*, Dalloz, 2008, p. 281-292.

⁵⁶ Intervention de C. Genisson, débat sur la proposition de loi tendant à l’élection des sénateurs, JO débat Assemblée nationale, séance du 7 juillet 2003, p. 6961.

Toutefois, comme cela a été montré, il n'en est rien. La réforme de 2003 avait pour objectif de conserver le Sénat dans sa composition, sa place et son rôle. Les réformes de 2000 et 2013 devaient accroître la représentativité de la Seconde Chambre et, à travers elle, modifier sa fonction institutionnelle et le bicamérisme. Le Sénat ne devait plus être lié au fait majoritaire ou constituer « une caricature hémiplegique »⁵⁷ du clivage majorité/opposition observable à l'Assemblée. Dans la mesure où le rôle de la Seconde Chambre ne contribue ni à la formation du Gouvernement, ni à l'expression de sa responsabilité politique, une limitation de l'application du scrutin majoritaire prend alors son sens. Si le Sénat possède une composition et une fonctionnalité politique « identique[s] à la première »⁵⁸, il peine à trouver sa place dans les institutions. La modification du mode de scrutin permettrait ainsi d'opérer une meilleure distinction dans la fonction institutionnelle de chaque Chambre, par le truchement de la fonction représentative accordée à chacune d'elles dans le système institutionnel. Néanmoins, la compatibilité institutionnelle et fonctionnelle des réformes électorales du fait des modulations du mode de scrutin applicable aux sénateurs apparaît problématique. Elles ne rencontrent pas nécessairement les objectifs affichés, ni ne corroborent les arguments présentés en leur faveur.

Quand bien même le mode de scrutin serait équilibré (situation avant 2000, et entre 2000 et 2013), l'idée selon laquelle le Sénat serait une Assemblée incluse dans le bloc majoritaire de la V^e République pourrait aussi être discutée.

II. Les conséquences institutionnelles attendues des changements du mode de scrutin : le Sénat et le bicamérisme à l'aune du fait majoritaire

Les trois réformes électorales ont pour similitude de modifier le mode de scrutin en vue de conserver ou modifier la fonction institutionnelle du Sénat par rapport au fait majoritaire. Cependant, les réformes électorales maintiennent la dualité du mode de scrutin applicable. Le scrutin majoritaire correspond à la « tradition politique française »⁵⁹ et encourage la réduction du nombre de candidats par un système d'alliances. Il vise à promouvoir l'émergence d'une majorité (A). Le scrutin proportionnel obéit à une logique représentative qui s'inscrit mieux dans la logique du bicamérisme (B). L'application étendue de l'un ou l'autre des modes de scrutin tend à emporter des conséquences institutionnelles par rapport à la fonction institutionnelle attribuée à la Seconde Chambre par le constituant.

A. Les conséquences de l'application extensive du scrutin majoritaire

Le scrutin majoritaire a montré ses faiblesses quant à l'exercice de la fonction représentative (1) et a échoué à soustraire complètement le Sénat à la logique du système majoritaire de la V^e République (2).

⁵⁷ G. Carcassonne, *op. cit.*, p.142.

⁵⁸ P. Birnbaum, F. Hamon et M. Troper, *Réinventer le Parlement*, Flammarion, 1977, p. 74.

⁵⁹ R. Ferretti, « Le bicamérisme de la V^e République », LPA, 31 décembre 1999, n°261, p. 10.

1. La faiblesse représentative du Sénat

Depuis 1875, le Sénat a toujours fait figure d'assemblée conservatrice⁶⁰ à raison du mode de suffrage d'une part et du mode de scrutin d'autre part. Le bicamérisme français supposait une représentation différenciée au sein du Parlement par l'intermédiaire du suffrage universel indirect, favorisant « un élitisme politique et les notables dont il refléterait les aspirations profondes : conservatisme en tête »⁶¹. Cette tradition perdure dans le régime de la V^e République : puisque le Sénat en 1958, comme en 1875, était destiné à être « un allié naturel »⁶² du Président de la République en raison d'un mode d'élection similaire. La Seconde Chambre était vue comme un soutien au pouvoir exécutif puisque le mécanisme de l'article 45 donnait au seul Gouvernement le pouvoir de surmonter l'apposition du Sénat au vote de la loi.

La logique du scrutin majoritaire induit la personnalisation du scrutin et un rapport de proximité entre l'électeur et l'élus⁶³. En effet, le scrutin majoritaire suppose que les électeurs concentrent leur voix sur un candidat personnellement identifié. Les parlementaires bénéficient alors d'un lien privilégié avec leur circonscription, ce qui n'est pas critiquable en soi dans la mesure où le Sénat assure la représentation des collectivités décentralisées. Toutefois ce scrutin est perçu comme le facteur principal de la domination des notables locaux, du cumul *de fait* des mandats en l'absence de normes contraignantes, du manque de renouvellement des élus et de la faible féminisation de la Seconde Chambre. Le scrutin majoritaire favorise les candidats possédant déjà un mandat local et disposant d'une clientèle électorale importante. Dans la mesure où les communes les moins peuplées bénéficient d'une surreprésentation, l'application extensive du scrutin majoritaire amplifie « le poids des campagnes et élimine le plus souvent toute minorité »⁶⁴. Le scrutin majoritaire appliqué dans un scrutin local aboutit à une « surreprésentation de la formation politique très implantée localement »⁶⁵. Une formation politique disposant d'un ancrage territorial maximise ses chances de remporter les élections. Le lien personnel entre l'élus et ses électeurs peut aussi être renforcé par une dimension partisane. Ainsi, une formation politique possédant un grand nombre de conseillers municipaux possède une réserve de voix mobilisable à l'appui d'une candidature.

Le scrutin majoritaire favorise la « gouvernabilité »⁶⁶. Son application à une élection au suffrage universel indirect démultiplie ses effets. Les membres du collège sénatorial sont eux-mêmes élus par un mode de scrutin qui, pour une part importante, obéit à une « logique

⁶⁰ M. Prelot, *Pour comprendre la nouvelle Constitution*, Le centurion, 1958 ; G. Burdeau, *Écrits de droit constitutionnel et de science politique*, LGDJ, 2011 ; É. Guichard-Ayoub, « Représentativité du Sénat », in, E. Guichard-Ayoub, C. Roig, J. Grangé, *Études sur le Parlement de la V^e République*, Paris PUF 1965, p. 24-41.

⁶¹ B. Dageron, La notion de suffrage universel indirect, *op.cit.*, p. 330.

⁶² R. Capitant, « La crise et la réforme du parlementarisme en France », in, *Ecrits d'entre-deux guerres (1928-1940)*, Paris, Ed. Panthéon-Assas, 2004, p. 367.

⁶³ D-G. Lavroff, *Le système politique français de la V^e République*, 4^{ème} édition, Dalloz 1986, p. 844 ; A. 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 ; P. Jan, « Le Sénat, une assemblée controversée », *Les Cahiers français*, n°322, 2006, p. 57.

⁶⁴ J. Grangé, « Représentation politique et sociologique du monde agricole et rural français : le poids des campagnes », *L'Économie rurale*, n°237, 1997, p. 14.

⁶⁵ P. Jan, *Droit de suffrage et modes de scrutin : documents réunis et commentés*, La Documentation française, n°1.05, 2008, p. 23.

⁶⁶ M. Troper, *Droit constitutionnel*, LGDJ, 33^{ème} édition, p. 180.

majoritaire »⁶⁷. Le scrutin majoritaire renforce les mouvements d'opinion et confère une assise stable et déterminée à la volonté majoritaire, ce qui aboutit à « une assise électorale non-équivoque »⁶⁸. Il est fréquent que des accords électoraux soient passés entre différents candidats potentiels d'une même tendance politique afin d'éviter une « concurrence stérile »⁶⁹, et permettre la victoire de l'un d'entre eux. Il en résulte que le scrutin majoritaire favorise la notabilité puisque la candidature au Sénat suppose un rapport de proximité avec les « grands électeurs ». L'expérience dans la gestion des affaires publiques locales est souvent opposée à la logique du militantisme partisan⁷⁰. Le scrutin majoritaire s'oppose au « parachutage » en privilégiant le lien personnel entre électeur et candidat. Il encourage le cumul des mandats puisque la détention d'un mandat local maximise les chances du candidat à l'élection sénatoriale. Dans cette situation, la taille réduite des circonscriptions sénatoriales encourage la représentation des « intérêts de clocher sur les intérêts généraux »⁷¹ et la prépondérance des intérêts privés locaux au « détriment de l'intérêt général »⁷². Le scrutin majoritaire complique l'alternance, le rajeunissement, la féminisation et, plus généralement, la représentativité du Sénat.

Ce scrutin, souvent jugé incompatible avec la fonction sénatoriale⁷³, continue à faire l'objet de vive critique. L'application extensive du scrutin majoritaire peut aussi être discutée d'un point de vue fonctionnel. Pour une Seconde Chambre, dont « le rôle politique essentiel est considéré comme régulateur institutionnel »⁷⁴, les relations avec le Gouvernement et l'Assemblée nationale et son inscription dans le fait majoritaire peuvent ne pas être suffisamment dissociées.

2. *L'intégration à la logique majoritaire*

Dans un régime parlementaire la majorité dont est issue le Gouvernement est celle de la Chambre élue au suffrage universel. Ce lien organique entre la Première Chambre et le

⁶⁷ L. Jospin, *Pour un Renouveau démocratique : Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, La Documentation française, 2012, p. 43.

⁶⁸ G. Burdeau, *Traité de science politique*, T. IV (les régimes politiques), LGDJ, 1952 (1^{ère} édition), n°165.

⁶⁹ P. Jan, *Droit de suffrage et modes de scrutin : documents réunis et commentés*, *op. cit.*, p. 23.

⁷⁰ J-P. Duprat, « Les groupes parlementaires sous la V^e République », in *Mélanges offerts à Pierre Montané de la Roque*, Tome 1, Presse de l'IEP de Toulouse, 1996, p. 109-147 ; L. Fondraz, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^e République*, Economica 2000 ; F. Chevallier, *Le sénateur français : 1875-1995, essai sur le recrutement et la représentativité des membres de la Seconde Chambre*, Dalloz, 1995.

⁷¹ R. Capitant, « La réforme du parlementarisme », *op. cit.*, p. 336.

⁷² « Il est la source empoisonnée qui déverse sur notre régime le flot de résistances égoïstes et de manœuvres intéressées qui étouffent les réformes, perpétuent les abus et paralysent toute politique à large vue. Il est ainsi le bouc émissaire chargé de tous nos péchés », in, R. Capitant, « La réforme du parlementarisme », *ibid.*

⁷³ J. Grangé, « Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat », *RFDC*, 1990, p. 25 ; F. Robbe, « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », *op. cit.*, p. 756.

⁷⁴ « Une représentativité déséquilibrée n'est pas de nature à offrir au Sénat les conditions adéquates pour exercer, dans toutes les circonstances politiques sa fonction de dialogue, de contrôle et d'équilibre. Le balancier est désaxé. Le contrepoids ne joue qu'à sens unique : il est capable d'entraver une majorité de gauche, mais il renforce au contraire une majorité de droite », in, J. Grangé, « Représentation politique et sociologique du monde agricole et rural français : le poids des campagnes », *op. cit.*, p.14.

Gouvernement⁷⁵ prend la forme du « fait majoritaire »⁷⁶ sous la V^e République. Depuis 1962, la présence d'une majorité parlementaire claire, définie, cohérente et constante modifie l'équilibre constitutionnel prévu par la Constitution et tend à minimiser l'influence du Sénat. La volonté de maintenir cette situation justifie l'application du scrutin majoritaire mais les raisons qui ont conduit le législateur à retenir ce scrutin pour l'élection des députés ne valent pas pour le Sénat. L'élection de ses membres ne saurait être conçue comme « un procédé pour désigner le Gouvernement et non un moyen d'introspection »⁷⁷. Dans le parlementarisme majoritaire, la Seconde Chambre peut être envisagée comme une institution régulatrice face à « l'imprévoyance et les excès »⁷⁸ de la Première. Elle doit tempérer la tentation hégémonique de la majorité en assurant une représentation différenciée et en usant de ses prérogatives dans un autre esprit. La fonction modératrice est celle que le Sénat doit assurer, « aussi bien vis-à-vis de sa propre majorité, pour en contenir le cas échéant les excès et les précipitations, que lorsqu'il se trouve dans l'opposition »⁷⁹.

La logique du scrutin majoritaire suppose qu'est vainqueur celui qui atteint la moitié des suffrages exprimés plus un. Il ne produit pas à lui seul des majorités stables. Tout au plus, comme le note Philippe Lauvaux, « est-il apte à bipolariser le système partisan en contraignant les partis à des alliances »⁸⁰. Son application étendue est souvent présentée comme « amplifiant l'effet des majorités »⁸¹. Le scrutin majoritaire tend, en effet, à regrouper les candidats sur le plan local. Dans le cadre d'un scrutin à deux tours, le scrutin majoritaire a aussi pour effet de provoquer « le désistement des candidats les moins favorisés au premier tour »⁸² en faveur de ceux qualifiés pour le second. Il conduit alors à un positionnement en faveur ou en défaveur de la majorité gouvernementale et donc à une nationalisation de l'élection. Le premier tour se traduit par une multitude de candidatures, mais la stratégie du scrutin est établie sur la présence attendue des formations politiques au second.

À l'aune des fonctions représentative et institutionnelle du Sénat, on observe que le second tour provoque la disparition des candidatures qui ont obtenu le moins de suffrages, privant ainsi de représentation les forces politiques minoritaires. Il comporte donc, un « facteur intégrateur de concentration », comme l'a relevé René Capitant⁸³. L'électeur peut choisir en

⁷⁵ Pour des développements sur cet aspect du rapport législatif/exécutif perçu par les acteurs et les pouvoirs, voir : A. Le Divellec, « Le gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les Etats européens », *Jus Politicum*, n°1, 2009, p. 185-225.

⁷⁶ J.-M. Denquin, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *RDP*, 1993, p. 949 ; B. François, « La question de la majorité parlementaire sous la V^e République », *Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien 2001, p. 319.

⁷⁷ R. Capitant, « La réforme du parlementarisme », *op. cit.*, p. 331.

⁷⁸ « La première chambre est l'expression directe de la nation. Elle transmet au gouvernement l'impulsion de la majorité. A côté d'elle, le Sénat est doté des mêmes attributions, mais il en use dans un autre esprit : il tempère les volontés trop neuves et trop vives, il relie la politique du présent à celle du passé et à celle de l'avenir », Jacquier-Bruere, *Refaire la France*, Plon, 1945, p. 148.

⁷⁹ « En revanche, il n'y a pas de véritable contre-pouvoir ni de pouvoir modérateur dès lors que le Sénat n'est pas en mesure d'assurer cette fonction dans tous les cas de figure, quelle que soit la majorité du moment. Si du fait de sa composition constante, il ne la remplit qu'à sens unique, le pouvoir ne peut que s'en trouver encore plus dominant et la garantie n'est plus que privilège pour les uns, illusion pour les autres », in, J. Grangé, « Le système d'élection des sénateurs et ses effets », *op. cit.*, p. 55.

⁸⁰ Ph. Lauvaux, *Destin du présidentielisme*, Béhémioth, PUF, 2002, p. 69.

⁸¹ E. Kerrouche, « Les deux sénats : mode de scrutin et profil des sénateurs français », *PSUD*, n°35, 2011, p. 120.

⁸² R. Capitant, « La crise et la réforme du parlementarisme en France », *op. cit.*, p. 377.

⁸³ *Ibid.*

fonction de la politique nationale : la reconduction d'une majorité parlementaire est donc le produit de l'élection elle-même. Dans ce contexte, les élections sénatoriales peuvent avoir pour objet dérivé de sanctionner le Gouvernement ou de le conforter. En ce sens, le scrutin majoritaire polarise la représentation partisane, provoquant un maintien voire une diminution du nombre de groupes parlementaires⁸⁴. Il tend ainsi par diverses voies à orienter la Seconde Chambre dans « une seule direction politique »⁸⁵, ce qui complique la réalisation de la fonction de régulation institutionnelle du Sénat face à la majorité gouvernementale de la première Chambre.

En dépit des conséquences directes et dérivées du scrutin majoritaire pour les élections sénatoriales, l'exercice de la fonction institutionnelle du Sénat ne connaît pas, ensuite, des effets résultant du fait majoritaire identiques à ceux observables à l'Assemblée nationale. En effet, contrairement aux députés, les sénateurs ne soutiennent pas nécessairement le Gouvernement puisqu'ils ne procèdent pas, pour leur élection, du programme du Chef de l'État, ni de la période temporelle succédant son élection. De plus, les sénateurs ne mettent pas en cause la responsabilité politique du Gouvernement. La fonction du Sénat est étrangère au lien unissant la majorité parlementaire à ce dernier. La localisation du suffrage et l'extension du scrutin majoritaire permettent de faire des sénateurs, plus que des députés, des élus dont l'élection est l'aboutissement d'une carrière locale. Ils s'inscrivent moins que les députés dans le clivage majorité/opposition. Si l'insertion du Sénat dans le fait majoritaire résulte essentiellement du mode de scrutin majoritaire, l'utilisation extensive du scrutin majoritaire aux élections sénatoriales n'emporte pas, dans ce cas, les mêmes conséquences. L'inscription du Sénat dans le fait majoritaire n'est que partielle et relative. Néanmoins, les réformes de 2000 et 2013 démontrent que le législateur a cherché à « soustraire [le Sénat] au fait majoritaire »⁸⁶ par la modification du mode de scrutin, afin qu'il joue « en toutes circonstances un rôle de contre-pouvoir au bloc majoritaire »⁸⁷. L'extension du scrutin proportionnel a servi aux gouvernements à modifier la fonction d'un Sénat soumis à l'influence du fait majoritaire.

B. L'assimilation partisane et politique par l'amplification du scrutin proportionnel

L'application extensive du scrutin proportionnel est présentée comme un moyen de rénover le Sénat en palliant les effets néfastes du scrutin majoritaire. Néanmoins, l'étendue de l'application du scrutin proportionnel coïncide difficilement avec les principes républicains et constitutionnels de la V^e République (1) et avec l'exercice de la fonction parlementaire de la Seconde Chambre (2).

⁸⁴ En 1980 disparaît le groupe parlementaire CRARS appelé en 1971 RIAS et en 2002 le groupe RI.

⁸⁵ J. Grangé, « Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat », *op. cit.*, p. 28.

⁸⁶ V. Boyer, « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *RFDC*, n°85, 2011, p. 65.

⁸⁷ *Ibid.*

1. *La nationalisation des élections sénatoriales : vers l'insertion du Sénat dans la logique majoritaire*

L'idée d'une Chambre représentative d'une catégorie de citoyens a été écartée par la doctrine constitutionnelle au nom de l'indivisibilité de la Nation⁸⁸. Le peuple semble avoir écarté cette idée par les référendums du 5 mai 1946 et du 27 avril 1969. Le scrutin proportionnel appliqué dans sa forme élargie est réputé favoriser la fonction représentative des assemblées législatives par des listes de candidats établies par les partis politiques. Le scrutin proportionnel s'accommode particulièrement au système bicaméral⁸⁹ comme le montre sa présence dans l'élection des membres des Secondes Chambres dans les États unitaires ou fédéraux européens, comme l'Italie, l'Irlande, l'Autriche ou la Belgique. En effet, la logique représentative consiste à faciliter la représentation des forces politiques n'ayant pas d'élus à la Chambre basse ou à des entités comme les Régions à l'instar du Sénat italien. Dans un cadre bicaméral, la proportionnelle permet une représentation diversifiée. Dans la mesure où le Sénat de la V^e République a perdu sa fonction originare – apporter un soutien à la politique gouvernementale – l'utilisation accrue de la proportionnelle est justifiée pour sa capacité (supposée) à accroître la représentation des intérêts politiques et territoriaux absents de la Chambre basse. Néanmoins, l'élargissement du scrutin proportionnel semble problématique dans le système constitutionnel de la V^e République pour trois raisons.

Premièrement, le Sénat représente l'unicité de la Nation au même titre que l'Assemblée Nationale. Toute autre représentation est par nature exclue. Le scrutin proportionnel demeure mal adapté à la représentation des collectivités locales entendue comme étant une émanation localisée de la Nation indivisible et dont les sénateurs « sont donc, ou sont présumés être, les porte-paroles »⁹⁰. En effet, il tend à représenter la diversité des opinions renfermées au sein de la Nation qui ne saurait être « monocorde »⁹¹. La volonté générale exprimée doit fédérer l'ensemble des espoirs et attentes individuelles par l'établissement d'une hiérarchie entre les différents intérêts du corps social afin d'établir une représentation fidèle mais transcendant leur multitude. Or, la représentation proportionnelle, par son mécanisme, complique l'émergence d'une volonté unifiée car elle tend à la diviser. Le sénateur, au même titre que le député, représente la Nation et non la volonté individuelle de l'électeur, suite à la prohibition du mandat impératif par l'article 27 de la Constitution. Les différentes sensibilités présentes parmi les électeurs du Sénat n'ont aucun droit à être représentées puisque le mandat parlementaire est représentatif. Si le parlementaire représentait l'électeur, le scrutin proportionnel serait le plus adéquat car il permettrait à l'ensemble des électeurs, représentant diverses sensibilités, de bénéficier d'un droit à la représentation qui serait « personnel à l'individu »⁹². De plus, la représentation proportionnelle garantit « diverses offres présentes sur le marché électoral, mais nullement que toutes les opinions seront présentes sur ce marché »⁹³. Dans la mesure où la

⁸⁸ Voir sur ce sujet, L. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, LGDJ, 2007 et R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome 1, CNRS, 1962.

⁸⁹X. Vandendriessche, « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, 2001, p. 68.

⁹⁰ *Ibid.* Voir, G. Carcassonne, *La Constitution*, *op.cit.*, p. 142.

⁹¹ G. Burdeau, *Traité de science politique*, *op. cit.*

⁹² A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Ed. Panthéon-Assas, Paris, 2001, p. 330.

⁹³ J.-M. Denquin, « Pour en finir avec la crise de la représentation », *op.cit.*, p. 31.

souveraineté réside dans la Nation et où le Gouvernement est représentatif, le personnel parlementaire ne saurait représenter que la volonté générale émise par le plus grand nombre des électeurs au titre de la majorité⁹⁴.

Deuxièmement, les relations entre le parlementaire et le parti politique posent également des problèmes d'indépendance pour l'élu et pour l'électeur dans le cadre d'une application étendue du scrutin proportionnel. Dans le scrutin de liste, l'établissement des listes et la position des candidats relèvent de la discrétion du parti. C'est le parti « beaucoup plus que les électeurs qui choisit les élus »⁹⁵. En effet, les sénateurs élus au scrutin de liste doivent leur élection aux partis politiques qui ont composé les listes plutôt qu'à leur notabilité. Il arrive donc que certains sénateurs aient moins de goût pour ce qu'il est convenu d'appeler « le terrain et plus pour les activités partisans »⁹⁶. L'extension des élections à la représentation proportionnelle accroît « la dépendance de l'élu envers le parti qui le désigne »⁹⁷. Ce mode de scrutin confère aux partis politiques un poids considérable dans la gestion des carrières politiques, qui se construisent grâce à eux et non par l'ancrage local. La réélection de l'élu tiendra moins à ses mérites propres liés à son expérience antérieure dans la localité et à sa gestion publique qu'aux gages de fidélité donnés à son parti⁹⁸. L'indépendance des électeurs du scrutin sénatorial s'en trouve corrélativement menacée en cas d'application extensive du scrutin proportionnel. La logique du scrutin de liste conduit l'électeur à donner sa voix à une liste sans connaissance immédiate de la répartition des mandats. La désignation des candidats appelés à occuper le siège est donc une « préoccupation de second niveau »⁹⁹. La personnalité du candidat n'a que « peu d'influence sur le résultat du scrutin »¹⁰⁰. Les grands électeurs se contentent d'arbitrer entre les listes des partis¹⁰¹ et perdent le pouvoir de choisir et de décision en fonction d'autres critères.

Troisièmement, le scrutin proportionnel revêt indéniablement une politisation partisane car les candidats qui se présentent à lui « sont groupés par opinion »¹⁰². Dans cette

⁹⁴ Les sénateurs ne sauraient, dans cette conception, représenter les collectivités territoriales en tant qu'entités juridiques dotées d'intérêts divisibles de la Nation. La volonté générale exprimée par elle ne saurait qu'au homogène et regrouper les sensibilités présentes dans les localités. Élu par des électeurs « locaux », le sénateur ne représente pas les intérêts divisibles de la Nation mais la volonté générale exprimée à un niveau décentralisé ou localisé. La représentation au Sénat est ainsi complémentaire de celle de l'Assemblée nationale qui l'exprime à échelon national. L'ensemble forme une représentation de la Nation indivisible, dans un Parlement lui-même indivisible.

⁹⁵ P. Ardant, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 24^{ème} édition, 2011, p. 190.

⁹⁶ J. Cluzel, *Le Sénat dans la société française*, Economica, 1990, p. 70.

⁹⁷ J.-P. Duprat, « L'influence de la Constitution sur la vie parlementaire », in, *1958-2000, Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Dalloz, 2008 p. 254.

⁹⁸ Comme le souligne P. Ardant, « loyal (le sénateur), il trouvera une place en rang utile sur une liste, rebelle, ou suspect, sa candidature sera écartée ou figurera trop loin sur la liste pour qu'il soit en position d'être élu. Toute acte, toute velléité d'indiscipline, peut lui coûter sa réélection », in, *op. cit.*, p. 268.

⁹⁹ J.-B. Pilet, « A la recherche du juste équilibre la représentation proportionnelle en mutation », in *Plus de proportionnelle pour mieux représenter la société civile ?*, Fondation pour l'innovation politique, février 2007, p. 12

¹⁰⁰ P. Ardant, *op. cit.*, p. 268.

¹⁰¹ L'électeur ne vote pas pour un candidat nommément désigné mais pour une liste de plusieurs noms, sa confiance est alors plus accordée au parti politique auquel ils appartiennent qu'aux candidats intrinsèquement. Sur cette idée, voir : R. Capitant, « La réforme du parlementarisme », *op. cit.*, p. 336 : L'électeur fait donc « profession de suivre telle opinion, d'appartenir à telle organisation, et il fait confiance à celle-ci pour désigner les hommes qui représenteront au Parlement ».

¹⁰² R. Capitant, *Écrits constitutionnels*, *op. cit.*, p. 296.

configuration, l'élu de la Seconde Chambre est le représentant d'un parti avant d'être celui de la Nation et des collectivités de la République.

De plus, le mode de scrutin proportionnel dans le cadre des élections sénatoriales ne permet pas une représentativité complète. Son application dans le cadre départemental limite ses effets, en raison du petit nombre de sièges à pourvoir et de la taille réduite des circonscriptions. Ce mode de scrutin ne permet pas de résoudre les manquements du scrutin majoritaire, même s'il permet d'en atténuer légèrement les conséquences. Ainsi, contrairement à ce qui est argué en faveur de son application élargie aux départements comptant trois sièges et plus, la proportionnelle ne peut résoudre les maux qu'elle est censée guérir quant à la représentativité du Sénat et à sa fonction institutionnelle. En effet, loin de découpler la Seconde Chambre du « fait majoritaire » et du jeu partisan, elle tend à l'y ancrer. L'application élargie du scrutin proportionnel conduit à faire des élections sénatoriales, plus qu'avant, des élections encourageant la formation de majorité parlementaire indexée sur le Gouvernement, en sa faveur ou en sa défaveur. La conséquence pourrait être résumée en une nationalisation des élections sénatoriales, à l'inverse du localisme et du notabilisme favorisés par le scrutin majoritaire.

2. Le Sénat proportionnalisé dans le bicamérisme de la V^e République

Par la tutelle partisane accrue par la nationalisation du scrutin et l'indexation sur la majorité gouvernementale, l'application élargie du scrutin proportionnel renforce la présence du fait majoritaire au Sénat. Cela se vérifie notamment par une discipline partisane renforcée due à une indépendance moindre des membres vis-à-vis de leur parti¹⁰³ et du groupe parlementaire. Les groupes parlementaires des deux chambres prennent « l'habitude de travailler ensemble et adoptent un comportement, voire une tactique »¹⁰⁴ déterminés (ou conditionnés) par celle du pouvoir exécutif. Les groupes de la majorité et de l'opposition connaissent désormais une discipline parlementaire renforcée. Ils constituent « une assemblée dans l'Assemblée »¹⁰⁵ au sein même du Parlement bicaméral. L'exercice de pression politique et non juridique constitue une « matrice de comportement »¹⁰⁶ pour les parlementaires des deux chambres, engendrée et encouragée par le système majoritaire. Cette discipline se manifeste par une cohérence dans l'expression parlementaire à l'occasion de la prise de parole ou du vote en séance publique comme en commission, mais également dans les initiatives parlementaires. Il en résulte une certaine similitude, croissante, entre le Sénat et l'Assemblée nationale, tous deux sous l'influence, plus ou moins pesante, du fait majoritaire.

Le bicamérisme constitue l'un des éléments « modérateurs »¹⁰⁷ du Gouvernement majoritaire en tempérant la majorité du moment exprimée à l'Assemblée. Dans l'exercice de la

¹⁰³ Sur ce point : P. Ardant, *op. cit.*, p. 190 : la représentation proportionnelle restreint « la liberté de l'élu à l'égard de son parti au point de faire peser sur une lui un véritable mandat impératif dont la discipline de vote est le symbole et l'instrument ».

¹⁰⁴ D. Maus, « Études sur la Constitution de la V^e République », *Les cahiers constitutionnels de Paris I*, Paris, 1990, p. 238.

¹⁰⁵ P. Avril, *Les Français et leur Parlement*, Casterman Poche, 1972, p. 93.

¹⁰⁶ J.-M. Denquin, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *RDP*, Juillet-décembre n°4-6, 1993.

¹⁰⁷ Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, Que-sais-je ?, PUF, 1997, p. 47.

fonction parlementaire, les Chambres doivent faire appel à la consistance d'une majorité parlementaire pour arrêter les décisions collectives prises au nom de la fonction délibérative des Assemblées¹⁰⁸. Or, s'il reste largement entendu, pour le constituant comme pour la doctrine¹⁰⁹, que le Sénat est une « Chambre de réflexion », l'application extensive du scrutin proportionnel pourrait d'affaiblir la mission parlementaire constitutionnellement assignée à la Seconde Chambre.

En effet, le bicamérisme ne s'impose pas en France pour des raisons tenant à la structure territoriale de l'État mais pour des raisons politiques. Si sa genèse traduit déjà l'idée d'une fonction conciliant représentativité et différenciation avec la Chambre basse, le Sénat permet toujours, sous la V^e République, la modération « des majorités fortuites »¹¹⁰ exprimées à l'Assemblée nationale. Les fonctions de la Seconde Chambre s'inscrivent ainsi dans l'une des fonctions techniques attribuée au bicamérisme : permettre une distanciation par rapport à l'opinion majoritaire dans l'exercice du travail parlementaire.

Ainsi, la tutelle partisane produite par le scrutin proportionnel rend difficile la recherche du compromis parlementaire et favorise une polarisation politique et partisane indexée sur le positionnement à l'égard du Gouvernement. Sans risque pour la stabilité gouvernementale, les divers changements relatifs à la représentativité du Sénat n'en impliquent pas moins des conséquences, sur sa fonction et son rôle, dans le cadre d'un parlementarisme majoritaire et, par conséquent sur le bicamérisme. L'équilibre fonctionnel entre les deux Chambres pourrait se voir altéré par une tendance à l'uniformisation dans l'exercice parlementaire et dans le positionnement par rapport au Gouvernement, encouragé par la tutelle partisane et le fait majoritaire.

CONCLUSION

La modification du mode de scrutin sénatorial est le moyen utilisé pour réformer l'institution. Néanmoins, qu'elles établissent une application étendue du scrutin majoritaire (2003) ou proportionnel (2000 et 2013), les trois réformes électorales maintiennent la dualité des modes de scrutin. Toutes sont censées accroître la représentativité de l'institution. Toutes seraient également empruntes du respect de la fonction institutionnelle prévalente du Sénat dans le cadre du bicamérisme. Aucune des réformes n'a pour objectif officiel de modifier les fonctions de la Seconde Chambre. Pourtant le discours justificatif des réformes ne trompe pas. Le mode de scrutin est utilisé par les acteurs politiques comme un moyen simple de modifier l'institution et ses fonctions. L'utilisation des leviers électoraux pour produire des effets institutionnels trouve une vérification limpide dans les cas étudiés.

Toutefois, l'interrogation peut aussi porter sur le sens donné à cette utilisation des modes de scrutin : est-elle pensée dans le but de participer à un pouvoir majoritaire, comme le formulait Jean-Luc Parodi ? Au regard des motifs et arguments, officiels et officieux, la réponse semble

¹⁰⁸ « Les notions de majorité et d'opposition n'ont « pas d'autre consistance que celle que lui donnent les votes successifs qui ont lieu au sein des assemblées représentatives », B. Daugeron, *La notion d'élection en droit constitutionnel*, Dalloz, 2011, p. 850.

¹⁰⁹ J. Cluzel, *A propos du Sénat et de ceux qui voudrait en finir avec lui*, L'Archipel 1999.

¹¹⁰ W. Bagehot, *La constitution anglaise*, Paris, Germer-Baillière, p. 163.

négative. Pour le Sénat, l'objectif se situe même théoriquement à l'opposé car les réformes sont présentées comme une défense du Sénat contre le fait majoritaire.

Cependant, au vu du résultat des réformes électorales, cet argument paraît également fallacieux. Si la féminisation du Sénat a augmenté dans un premier temps, passant de 6,5% en 1998 à 17% en 2004, depuis 2008, le nombre de femmes ne progresse plus que de manière résiduelle, tout en demeurant très minoritaire, avec 75 sénatrices (22,1 %) en 2008, 77 en 2011 (22 %) et 85 en 2014 (24,5 %). Ce constat est loin de corroborer la vigoureuse action en faveur de la féminisation qu'étaient censées porter les réformes électorales. Au contraire des motifs prétendus, le pluralisme politique a diminué avec l'extension de la proportionnelle. Les groupes parlementaires sont restés au nombre de sept mais leur influence a fortement progressé : 55 % de sénateurs appartenaient au groupes RPR et socialistes en 1998, ils sont plus de 70% après les réformes. La diversité politique n'est plus représentée au Sénat que par environ un quart de ses membres, alors qu'elle approchait auparavant de la moitié. Les bénéficiaires des réformes électorales, qu'elles aient été en faveur de l'application étendue du scrutin majoritaire et proportionnel, sont donc les grands partis politiques qui incarnent et symbolisent à eux deux le clivage majorité/opposition. Les visées électoralistes des réformes en paraissent confirmées. Comme Maurice Duverger l'a écrit : « officiellement, les réformes électorales ont pour but d'assurer plus de justice dans la représentation : pratiquement, ce motif avoué ne trompe personne et surtout pas les parlementaires »¹¹¹.

Le Sénat, inscrit dans le jeu politique de la V^e République, ne peut se dérober à l'influence du fait majoritaire. Il peut toutefois se soustraire, dans une certaine mesure, à l'influence du Gouvernement car le Sénat demeure différent de l'Assemblée nationale par sa composition et sa fonction institutionnelle. Le quinquennat, l'accélération de la vie politique et l'exercice du travail législatif réalisé à l'Assemblée nationale, dans le sillage de la majorité gouvernementale, rendent visibles les particularités du Sénat. La logique de celles-ci va à l'encontre de l'accentuation du fait majoritaire et de la prépondérance de l'exécutif dans la vie politique, législative et institutionnelle. Pour les partisans de ces phénomènes, le Sénat est devenu une « cible légitime » qui n'est plus cachée à l'ombre du jardin du Luxembourg. Pour les autres, il reste l'institution qui peut atténuer, sous certaines conditions, le déséquilibre des rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif. Toutefois, l'insertion renforcée du Sénat dans le fait majoritaire et ses conséquences créent le risque d'une assimilation des fonctions des deux Chambres. La question se poserait alors de l'utilité du bicamérisme.

Si la différenciation du Sénat et de l'Assemblée nationale peut passer par le mode de scrutin et les fonctions législatives, le caractère effectif de celle-ci ne peut se concevoir que par la nature du rapport que la Seconde Chambre entretient avec le Gouvernement et donc le type de relation qu'il entretient avec le fait majoritaire.

Jean DE SAINT SERNIN

Thomas EHRHARD

¹¹¹ M. Duverger, « Esquisse d'une théorie générale des inégalités de représentation » », in J-M. Cotteret, C. Émeri, P. Lalumière, *Lois Électorales et inégalités de représentation en France 1936- 1960. Introduction de Maurice Duverger*, Paris, Armand Colin, 1960, p. XIX.