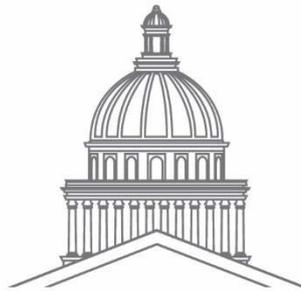


Université Paris II- Panthéon-Assas
école doctorale de Droit public Georges Vedel

Thèse de doctorat en droit
soutenue le 28 septembre 2017

**Système majoritaire et bicamérisme
sous la V^e République (depuis 1981)**

Tome 1



UNIVERSITÉ PARIS II
PANTHÉON-ASSAS

Jean DE SAINT SERNIN

Sous la direction de Monsieur le Professeur **Hugues Portelli**

Membres du Jury :

Julie Benetti : Professeur à l'université Panthéon-Sorbonne (Paris I), rapporteur

Jean-Marie Denquin : Professeur émérite à l'université Paris Nanterre

Cécile Guérin-Bargues : Professeur à l'université Paris Nanterre

Armel Le Divellec : Professeur à l'université Panthéon-Assas (Paris II)

Franck Laffaille : Professeur à l'université Paris Nord (Paris XIII), rapporteur

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

A mon grand-père Jean Boespflug,

A mes élèves,

Remerciements

Cette thèse a été un travail de longue haleine dont l'initiative, la rédaction et la finalisation ne sauraient avoir été permises sans le concours, le soutien, et la fidélité des personnes suivantes.

En premier lieu, qu'il me soit permis de remercier Monsieur le Professeur Hugues Portelli, d'avoir accepté de diriger cette thèse et de m'avoir accompagné avec clairvoyance et confiance tout au long de son élaboration jusqu'à sa finalisation. Son écoute, ses conseils avisés, son soutien comme ses suggestions et exigences intellectuelles ont permis que cette expérience de recherche et d'enseignement soit fructueuse et devienne ma vocation.

J'exprime ensuite, ma haute et sincère considération pour Mesdames et Messieurs les professeurs, Julie Benetti, Cécile Guérin-Bargues, Jean-Marie Denquin, Armel Le Divellec et Franck Laffaille d'avoir accepté de siéger dans ce jury et d'avoir participé à la lecture et la discussion de mes travaux.

Je remercie pour leur temps, leurs réflexions et leurs suggestions correctives Mesdames et Messieurs les Professeurs Jacqueline Domenach, Pierre Delvolvé et Jean-Marie Denquin et Mme Céline Fercot. Qu'il me soit permis d'avoir une pensée pour Monsieur le Professeur Guy Carcassonne pour son attention chaleureuse et sa bienveillance. Malgré son départ prématuré, sa présence et son soutien m'ont considérablement accompagné et suivi depuis le commencement de la rédaction de ce travail jusqu'au terme de celui-ci.

En second lieu, qu'il me soit permis de remercier l'ensemble du personnel de la division de la bibliothèque et des archives du Sénat et particulièrement ses directeurs respectifs, Mme Claire-Emmanuelle Longuet et M. Jean-Paul Richard, pour la mise à disposition des fonds bibliographiques. Je remercie enfin le Secrétaire général du Sénat, M. Jean-Louis Hérin, pour ses recommandations bibliographiques et nos entretiens ainsi que l'ensemble du jury du prix de thèse m'ayant fait l'honneur de m'accorder un contrat d'allocation de recherche ces trois dernières années.

En troisième lieu, je veux remercier pour leur patience, leur conseil et leurs relectures avisées et consciencieuses mon ami et collègue Thomas Ehrhard, Laetitia Ghiles, Eric Buge et Emeric. Pour leur compréhension, leur effort de curiosité et leur réconfort constant, je veux remercier du fond du cœur mes parents Frédéric et Rafaèle et mes frères et sœurs Philippe, Delphine, Christophe, Elise.

Enfin, j'ai pu compter sur l'amitié, l'écoute, le dévouement et la générosité inépuisable de nombreuses personnes, dont certaines qui se reconnaîtront n'ont pas manqué de courage et de témérité devant l'adversité de ce travail. Qu'il me soit permis d'en remercier les principales sans dissociation d'ordre ou de préférence, dans la mesure où chacune d'entre elles a apporté un soutien personnel et incommensurable : Arnaud V., Baptiste J., Caroline T., Denis T., Geoffrey D., Isabelle T., Jeremy M., Margaux L., Ninon F., Raphaëlle M., Sabrina M., William P., Nina A., Christophe V.

Résumé :

Sous la V^e République, la seconde chambre a été conçue par le constituant comme un soutien prédisposé au Gouvernement et au régime nouvellement établi, eu égard à l'incertitude d'une majorité parlementaire à l'Assemblée nationale. La survenue imprévue de celle-ci aboutit à un rapprochement organique mais aussi fonctionnel de l'Assemblée nationale avec le Gouvernement. La discordance fréquente des majorités parlementaires place alors le Sénat et le bicamérisme dans une position institutionnelle délicate. Devenu un acquis du système politique, le fait majoritaire s'observe incontestablement, depuis l'alternance de 1981, au sein comme entre les deux chambres et influence leur organisation, leur fonctionnement et l'exercice de leurs prérogatives constitutionnelles. Les différentes configurations majoritaires témoignent en revanche d'une certaine spécificité du Sénat du point de vue du fait majoritaire et d'un exercice effectif et non orienté de la fonction parlementaire vis-à-vis du Gouvernement. Le Sénat trouve sa justification dans sa différenciation avec l'autre assemblée et la distanciation qu'il entretient avec le Gouvernement révèle le caractère équilibré du bicamérisme de la V^e République. L'institutionnalisation d'une majorité et ses particularités dans chacune des deux chambres conduisent le droit constitutionnel et le droit parlementaire à ne pas exclure les phénomènes extra-normatifs afin d'appréhender les institutions politiques dans leur fonctionnement effectif.

Descripteurs : Bicamérisme, Parlement, majorité, rationalisation, droit parlementaire, droit constitutionnel, système politique

Title and Abstract :

At the time of the Fifth Republic, the second chamber was devised by the framers of the Constitution as a predisposed support to the Government and the newly-established regime, given the uncertainty of a parliamentary majority within the National Assembly. The unexpected arrival of such a majority led to a closer organic and functional relationship between the National Assembly and the Government. The frequent lack of harmony between parliamentary majorities then put the Senate and the bicameral system in a delicate institutional position. Having become an established right of the political system, majority rule has clearly been observed since the 1981 power changeover, both inside either chamber and between them. It also affects their organisation, the way they operate and exercise their constitutional prerogatives. However, the different majority configurations show a certain specificity of the Senate from the majority rule point of view and in the actual and non-oriented exercise of its parliamentary function in relation with the other chamber, and its distancing from the Government reveals the well-balanced nature of the Fifth Republic's bicameralism. As that majority became institutionalised, and because of its specificities in either chamber, constitutional law and parliamentary law were led not to exclude non-normative occurrences in order to gain an understanding of the way political institutions actually work.

Keywords: bicameralism, Parliament, majority, parliamentary law, constitutional law, political system

Principales abréviations

AFDC	Association française de droit constitutionnel
AFE	Assemblée des français de l'étranger
AFSP	Association française de science politique
AJDA	<i>Actualité juridique du droit administratif</i>
al.	alinéa
AN	Assemblée nationale
art.	article
C.	Constitution du 4 octobre 1958
Cons. const.,	Conseil constitutionnel
CEC	Comité d'évaluation et de contrôle
CMP	Commission mixte paritaire
CNI	Centre national des indépendants
coll.	Collection
CRC	Communistes, républicains et citoyens
CURAPP	Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique
DC	Décision du CC relative au contrôle de constitutionnalité des lois
dir	Direction
DL	Démocratie libérale
DVD	Divers droites
DVG	Divers gauches
Ed.	Edition
Etc.	Et tout le reste (<i>et caetera</i>)
EELV	Europe écologie les verts
FN	Front national
FNSP	Fondation nationale des sciences politiques
GD	Gauche démocratique
GDR	Gauche démocrate et républicaine
Ibid.	<i>Au même endroit (ibidem)</i>
JORF	Journal officiel de la République française
LF	Loi de finance

LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LO	Loi organique
LOLF	Loi organique relative à la loi de finance
LOFSS	Loi organique relative au financement de la sécurité sociale
LPA	<i>Les petites affiches</i>
LR	Les républicains
MDC	Mouvement des citoyens
MEC	Mission d'évaluation et de contrôle
MECSS	Mission d'évaluation et de contrôle relative à la sécurité sociale
n°	numéro
NC	Nouveau centre
NI	Non-inscrits
<i>op.cit</i>	ouvrage cité (<i>opus citatum</i>)
p.	page
PC	Parti communiste
PFNSP	Presse de la fondation nationale des sciences politiques
pp.	pages
PS	Parti socialiste
PUAM	Presse universitaire d'Aix-Marseille
PUF	Presse universitaire de France
RA	<i>Revue administrative</i>
RAN	Règlement de l'assemblée nationale
RASNAG	Réunion administrative des sénateurs n'appartenant à aucun groupe
RCV	Radicaux communistes et verts
RDSE	Rassemblement démocratique social européen
RDP	<i>Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger</i>
RFDC	<i>Revue française de droit constitutionnel</i>
RFFP	<i>Revue française de finances publiques</i>
RFHIP	<i>Revue française d'histoire des idées politiques</i>
RFSP	<i>Revue française de science politique</i>
RI	Républicains indépendants

RIAS	Républicains indépendants d'action sociale
RIDC	<i>Revue international de droit comparé</i>
RIPC	<i>Revue internationale de politique comparée.</i>
RPP	<i>Revue politique parlementaire</i>
RPR	Rassemblement pour la république
RRJ	<i>Revue de la recherche juridique</i>
RRDP	Radical, républicain, démocrate et progressiste
RS	Règlement du sénat
s.	suiwant(e)s
SRC	Socialiste radical citoyen
t.	tome
TLP	Temps législatif programmé
UC	Union centriste
UCDP	Union centriste des démocrates de progrès
UDF	Union pour la démocratie française
UDI	Union des démocrates indépendants
UDR	Union pour la défense de la république
UMP	Union pour un mouvement populaire.
UNR	Union pour la nouvelle république
UREI	Union des républicains Et indépendant
Vol.	volume

SOMMAIRE GENERAL

Tome 1

***Introduction* 25**

***Première partie : L'irrésistible hégémonie du système majoritaire dans le bicamérisme de la V^e République*..... 67**

Titre 1 : Le développement d'une « majoritarisation » de l'organisation et du fonctionnement général du Parlement bicaméral..... 71

Chapitre 1 : La « majoritarisation » des organes de direction législative du Parlement 73

Chapitre 2 : La « majoritarisation » des formations intérieures en charge du travail parlementaire dans le bicamérisme de la V^e République 135

Chapitre 3 : La « majoritarisation » dans le fonctionnement du pouvoir délibérant du bicamérisme de la V^e République 207

Conclusion du Titre 1 273

Titre 2 : La « majoritarisation » progressive de la fonction constitutionnelle et institutionnelle du bicamérisme de la V^e République 277

Chapitre 1 : La neutralisation institutionnelle de la fonction de représentation bicamérale 279

Chapitre 2 : L'instrumentalisation majoritaire de la confection à la finalisation de la loi au sein du Parlement bicaméral 341

Chapitre 3 : La « majoritarisation » de la fonction de contrôle de l'action gouvernementale dans le bicamérisme de la V^e République 419

Conclusion du Titre 2 487

***Conclusion de la première partie*..... 491**

Tome 2

***Deuxième partie : La préservation de la place du bicamérisme dans le système majoritaire de la V^e République*..... 510**

Titre 1 : La spécificité de la réception et de l'influence du système majoritaire par la seconde chambre sous la V^e République..... 514

Chapitre 1 : La modération des effets du fait majoritaire par le mandat et le mode d'élection parlementaire 516

Chapitre 2 : L'institutionnalisation et la structuration délicate de la majorité parlementaire au sein du Parlement bicaméral	586
Chapitre 3 : La tempérance du système majoritaire de la V ^e République par l'élaboration et l'application des sources du droit parlementaire au sein de la seconde chambre	664
Conclusion du Titre 1	732
Titre 2 : La justification du bicamérisme face au système majoritaire par le maintien de la différenciation structurelle et fonctionnelle des deux assemblées	736
Chapitre 1 : La préservation de l'autonomie organisationnelle et fonctionnelle de la seconde chambre face au système majoritaire	738
Chapitre 2 : L'invariabilité de la fonction normative de la seconde chambre face au système majoritaire	814
Chapitre 3. La conservation de la fonction tempérante et régulatrice de la seconde chambre dans le système majoritaire de la V ^e République	918
Conclusion Titre 2	1038
<i>Conclusion de la deuxième partie</i>	<i>1042</i>
<i>Conclusion générale</i>	<i>1046</i>
<i>Bibliographie</i>	<i>1056</i>
<i>Table des matières</i>	<i>1110</i>

SOMMAIRE TOME 1

Introduction	25
Section 1 : Cadre conceptuel du sujet relatif à l'avènement du bicamérisme de la V ^e République.....	34
Section 2 : Méthode d'analyse du sujet.....	50
Section 3 : Objectif et enjeux de la recherche	57
Première partie : L'irrésistible hégémonie du système majoritaire dans le bicamérisme de la V^e République.....	67
Titre 1 : Le développement d'une « majoritarisation » de l'organisation et du fonctionnement général du Parlement bicaméral.....	71
Chapitre 1 : La « majoritarisation » des organes de direction législative du Parlement	73
Section 1 : La « majoritarisation » des organes généraux décisionnels du Parlement.....	74
Section 2 : La politisation des organes spéciaux de direction et de décision parlementaire du Parlement.....	106
Chapitre 2 : La « majoritarisation » des formations intérieures en charge du travail parlementaire dans le bicamérisme de la V ^e République	135
Section 1 : L'irrésistible politisation structurelle et fonctionnelle des groupes parlementaires du Parlement bicaméral	135
Section 2 : La politisation accrue des commissions parlementaires au sein du Parlement bicaméral.....	171
Chapitre 3 : La « majoritarisation » dans le fonctionnement du pouvoir délibérant du bicamérisme de la V ^e République	207
Section 1 : La « majoritarisation » du cadre général de travail législatif du bicamérisme ...	208
Section 2 : La « majoritarisation » des conditions de travail parlementaire en séance publique dans l'exercice du pouvoir décisionnel législatif.....	240
Conclusion du Titre 1	273
Titre 2 : La « majoritarisation » progressive de la fonction constitutionnelle et institutionnelle du bicamérisme de la V^e République	277
Chapitre 1 : La neutralisation institutionnelle de la fonction de représentation bicamérale	279
Section 1 : L'instrumentalisation majoritaire du suffrage électif des sénateurs de la V ^e République.....	280
Section 2 : La politisation exacerbée de la seconde chambre par l'extension de l'application du scrutin proportionnel.....	315

Chapitre 2 : L'instrumentalisation majoritaire de la confection à la finalisation de la loi au sein du Parlement bicaméral	341
Section 1 : La discipline juridique et politique du processus d'élaboration de la norme législative dans le bicamérisme de la V ^e République	342
Section 2 : La discipline majoritaire dans le processus de discussion et d'adoption de la loi	380
Chapitre 3 : La « majoritarisation » de la fonction de contrôle de l'action gouvernementale dans le bicamérisme de la V ^e République	419
Section 1 : L'encadrement juridico-politique des moyens classiques de la fonction informative et de dialogue du contrôle parlementaire	420
Section 2 : L'encadrement juridico-politique des moyens réhabilités de la fonction informative et de dialogue du Parlement	463
Conclusion du Titre 2	487
<i>Conclusion de la première partie</i>	<i>491</i>

Système majoritaire et bicamérisme sous la V^e République (depuis 1981) Tome 1

« Ah ! Si nous avions la possibilité de faire surgir demain une majorité nette et constante, il ne serait pas nécessaire de prévoir un Sénat dont le rôle principal est de soutenir, le cas échéant, un gouvernement contre une assemblée trop envahissante, parce que trop divisée ». Michel Debré, Discours devant le Conseil d'Etat en date du 27 août 1958.

Introduction

Selon une idée généralement admise par la doctrine, le système majoritaire¹ est une donnée indissociable de l'Assemblée nationale sous la V^e République. Tel ne serait pas le cas du Sénat. Aujourd'hui, il est cependant indéniable que ce « phénomène » concerne le Parlement dans ses deux composantes notamment pour ce qui est de leurs structures et de l'usage de leurs pouvoirs constitutionnels. Ce phénomène se décline en plusieurs qualifications dont les principales sont « système majoritaire »², « fait majoritaire »³, « logique majoritaire »⁴ ou encore plus généralement « parlementarisme majoritaire »⁵. Ce phénomène existe quand « un parti ou une coalition de partis

¹ L'expression de système majoritaire est utilisée par J-L. PARODI comme étant un : « système de force politique et de mécanismes institutionnels tels que le maintien, la modification ou le retrait d'une majorité gouvernementale en place depuis les dernières élections dépendant de la volonté exclusive du suffrage universel manifestée à l'occasion d'une consultation nouvelle », cité par B. FRANCOIS, « La question de la majorité parlementaire sous la V^e République », in *Mélanges P. Avril*, Montchrestien, 2001, p. 322.

² Voir notamment sur cette question : J. HARDY, *Le Sénat et les libertés publiques (1958-1981)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Rennes, 1985 ; F. LUCHAIRE, G. CONAC, X. PRETOT (dirs.), *La Constitution de la République française : analyses et commentaires*, Economica, 2008 ; P. AVRIL, *Le régime politique de la V^e République*, LGDJ, Paris, 1979 ; M. DUVERGER, *L'échec au roi*, Albin Michel, 1978.

³ Pour aller plus loin, voir notamment : L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^e République*, Economica, 2000 ; S. SUR, *La vie politique en France sous la V^e République*, Montchrestien, 1982 ; J. CLUZEL, *Indispensable Sénat*, Economica, 1998 ; J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, Montchrestien, 2^{ème} édition, 2012 ; O. DUHAMEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Le Seuil, 2009 ; J-M. DENQUIN, *La monarchie aléatoire*, PUF, Behemoth, 2001 ; P. FAVRE, *La décision de majorité*, PFNSP, 1976 ; J-P. VALETTE, *La dynamique du pouvoir exécutif sous la V^e*, Thèse de doctorat en droit public, Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, 1993 ; O. DUHAMEL, *Le pouvoir politique en France*, Le Seuil, 5^{ème} éd., 2003 ; D-G. LAVROFF, *Le système politique français de la V^e République*, Dalloz, 4^{ème} éd., 1986 ; J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, Thèse de doctorat en droit public, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2004.

⁴ Voir plus particulièrement sur cette question : M. MAUGUIN-HELGSON, *L'élaboration parlementaire de la loi : Etude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Thèse de droit public, Université Paris-Ouest Nanterre-La-Défense, Dalloz, 2006 ; C. ENFERT, *Le règlement du Sénat sous la V^e République*, Economica 1999 ; J. et J-É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 27^{ème} éd., 2014 ; M-F. VERDIER, *Le Sénat dans les institutions de la V^e République*, Thèse de droit public, Université de Bordeaux IV, 1991 ; C. GREWE et H. RUIZ, *Droits constitutionnels européens*, PUF, 1995 ; F. CHEVALIER, *Le sénateur français : 1875-1995, essai sur le recrutement et la représentativité des membres de la seconde chambre*, Thèse de droit public, Université Paris 11-Paris Sud, LGDJ, 1995 ; 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 ; P. MOUZET, *Le Sénat et la révision constitutionnelle sous la V^e République*, t.1,2,3, Thèse de doctorat en droit public, Université de Tours, 1997.

⁵ Voir sur cette question : M. DUVERGER, *Eléments de droit public*, Thémis-PUF, 13^{ème} éd., 1995 ; J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la V^e République*, LGDJ, 1968, p. 46 ; M. DE VILLIERS et A. LE

obtiennent la majorité absolue des sièges à l'assemblée et soutiennent le même Gouvernement ou du moins la même tendance politique jusqu'à la prochaine échéance électorale »⁶. La notion de majorité parlementaire suppose alors la conjonction de trois éléments : un critère quantitatif, une majorité numéraire en termes de sièges que l'on nommera « majorité arithmétique » ; un critère qualitatif, le soutien organisé au Gouvernement et à sa politique ; un critère temporel, illustré par la constance de sa manifestation jusqu'au prochain renouvellement législatif. Ce phénomène est usuellement rattaché à la notion de « majorité parlementaire » faisant corps avec les deux organes institutionnels fondamentaux dans un régime parlementaire tel que celui de la V^e République à savoir : le Gouvernement et l'Assemblée nationale.

Dans un régime parlementaire au sens traditionnel, le Gouvernement, titulaire pour partie du pouvoir exécutif, serait une émanation de la majorité parlementaire à la chambre basse devant laquelle il est responsable politiquement et collégalement. Le fonctionnement de tout régime parlementaire suppose alors nécessairement « la constitution d'une majorité sur le plan politique »⁷ pouvant mettre en jeu la responsabilité politique du Gouvernement. Cette conception n'intéresse nullement, à première vue, la chambre haute à laquelle sont généralement confiées d'autres missions institutionnelles : contre-pouvoir, représentation territoriale, amélioration de la norme législative... Cependant, ces éléments sont insuffisants pour apprécier les fonctions et les notions de majorité parlementaire par rapport au bicamérisme tel qu'il fonctionne dans le système politique de 1958.

La naissance d'une majorité parlementaire stable, permanente et disciplinée, innovation du régime de la V^e République, a fait apparaître un nouveau phénomène dans l'histoire constitutionnelle française : le fait majoritaire. Par ses effets institutionnels, la majorité parlementaire n'est plus seulement le résultat d'une conjoncture politique électorale mais se présente désormais comme « un acquis du

DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris Sirey, 8^{ème} éd., 2011, p. 230 ; J-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, PFNSP, 1978, p. 15 ; M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, PUF, 11^{ème} éd., p. 285.

⁶ J-M. DENQUIN, *La monarchie aléatoire*, PUF, Béhémoth, 2001, p. 77.

⁷ P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif : quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*, Bruylant-Bruxelles, 1988, p. 54 ; En témoigne également la définition de la « majorité parlementaire » par A. DI STEFANO, C. EMERI et J. ROLINE, correspondant au « groupe ou à la coalition parlementaire qui détient la majorité dans l'assemblée pouvant mettre en cause la responsabilité politique du gouvernement », *Dictionnaire constitutionnel* O. DUHAMEL et Y. MENY (dirs.), Paris, PUF, 1992, p. 618.

système institutionnel »⁸ et va avoir des conséquences sur le Parlement. Dans cette configuration, il convient de préférer l'expression « système majoritaire » à celle de « régime majoritaire ». En effet, l'expression « régime », s'attache par la largesse de sa notion, « à l'existence d'un certain nombre de règles institutionnelles dont l'articulation va définir tel ou tel type », tandis que l'expression « système » rend compte « du mode d'exercice du pouvoir dans sa globalité »⁹. Le terme « système » a également le mérite d'intégrer la dimension juridique comme responsable de la conduite des acteurs politiques, contrairement à l'expression « fait », puisque la majorité parlementaire doit être entendue comme une « matrice de comportement »¹⁰, stimulée et encouragée par la règle de droit, productrice de conséquences juridiques.

L'Assemblée paraît n'avoir désormais d'autre vocation que de soutenir « passivement »¹¹ le Gouvernement, ce qui produit inévitablement un « asservissement politique »¹² et une utilisation modérée des prérogatives parlementaires. Le Parlement n'est alors plus le lieu de la formation du consensus par la délibération ; « il devient le lieu de l'expression d'une dichotomie partisane entre majorité et opposition »¹³. L'Assemblée nationale connaîtra le phénomène dès 1962, à la suite d'événements désormais bien connus et aura pour fonction « d'exprimer le fait majoritaire »¹⁴. La majorité parlementaire se trouve asservie « techniquement »¹⁵, pour reprendre l'expression de Pierre Avril, par les mécanismes juridiques de la rationalisation prévus par le constituant, que le caractère discipliné de la majorité semblerait rendre superfétatoires pour l'avenir. La majorité soutient donc par hypothèse le Gouvernement et elle n'ira pas adopter « la conduite suicidaire de mettre en cause son action »¹⁶. Cependant, ce phénomène touche également, et peut-être de manière plus surprenante, le Sénat. Il est dès lors nécessaire d'apprécier le phénomène majoritaire, au sein de l'ensemble du Parlement bicaméral de la V^e République, avec

⁸ P. AVRIL, « Ce qui a changé sous la V^e République », *Pouvoirs*, n°9, 1979, p. 70.

⁹ J.-C. COLLIARD, « Sur le qualificatif de semi-présidentiel », in *Mélanges en l'honneur de P. Gélard*, LGDJ, 1999, p. 233.

¹⁰ J.-M. DENQUIN, « Recherches sur la Notion de majorité sous la V^e République », *RDP*, 1993, p. 957.

¹¹ P. AVRIL, « L'Assemblée d'aujourd'hui », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 10.

¹² P. AVRIL, « La majorité parlementaire ? », *Pouvoirs*, n°68, 1994, p. 47.

¹³ B. FRANCOIS, *op. cit.*, p. 319.

¹⁴ J. GRANGE, « Attitude et vicissitude du Sénat (1958-1980) », *RFSP*, février 1981, p. 80.

¹⁵ P. AVRIL, « La majorité parlementaire ? », *op. cit.*, p. 47.

¹⁶ P. AVRIL, « Quel équilibre entre exécutif et législatif ? », *RDP*, 2002, p. 271.

une autre approche, plus élargie, de la notion de majorité parlementaire étendue à l'ensemble du Parlement.

Ce travail, conformément à son intitulé, porte sur le bicamérisme, c'est-à-dire sur un système constitutionnel dans lequel le Parlement, détenteur du pouvoir législatif, est organisé en deux chambres, dont l'une au moins est d'origine électorale. Le bicamérisme se distingue alors du monocamérisme, dans lequel le Parlement est composé d'une seule et unique chambre. Néanmoins, cette définition apparaît « peu explicite »¹⁷, car elle ne fait que constater l'organisation du Parlement en faisant abstraction de son fonctionnement, des rapports entre les chambres ou encore de la place institutionnelle accordée par le constituant à chacune d'elles. Dans certains systèmes politiques, les pouvoirs constitutionnels des deux chambres sont strictement équivalents, on parle alors de bicamérisme « égalitaire »¹⁸. Dans d'autres systèmes et de manière plus fréquente, la chambre élue directement par le peuple détient des pouvoirs plus importants que la seconde, on parle alors de bicamérisme « inégalitaire »¹⁹.

Le bicamérisme est un système d'organisation constitutionnel dont les motivations et les qualifications sont variables. Le choix du bicamérisme peut généralement être qualifié de « représentatif », particulièrement dans les États fédéraux ou régionaux, du fait de la mission constitutionnelle de représentation des entités *infra* étatiques. Il peut également, particulièrement dans les États unitaires, être qualifié de « politique »²⁰ dans un souci de modération, de tempérance et de division du pouvoir si cher à Montesquieu. Ce bicamérisme se trouve légitimé à la fois par « la logique »²¹

¹⁷ M. SOUSSE, « Le bicamérisme : bilan et perspectives », *RDJ*, 1997, p. 1324.

¹⁸ Il convient de citer le Sénat des États-Unis, le Conseil des États en Suisse et, du moins pour l'instant, le Sénat italien.

¹⁹ Il convient de citer le Bundesrat en Allemagne, la Chambre des *Lords* du Royaume-Uni ou encore le Sénat de la Belgique.

²⁰ R. FERRETTI, « Le bicamérisme de la V^e République », *LPA*, n°261, 31 décembre 1999, p. 10 ; A. DELCAMP, *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat français*, Association des secrétaires généraux des parlements-Union interparlementaire, Genève, octobre 2009. Pour aller plus loin, voir notamment, B. JEANNEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Mémentos, Dalloz, 8^{ème} éd., 1999.

²¹ Selon l'expression proposée par G. VEDEL, « logiquement le régime parlementaire n'exige pas deux assemblées, mais pratiquement, il est bien difficile de le concevoir avec une assemblée unique. En effet dans ce cas, le Gouvernement, en face d'une assemblée unique en viendrait vite à faire figure de « commis » de l'assemblée, tandis que la dualité des chambres lui permet de mieux sauvegarder la séparation des pouvoirs », *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Recueil Sirey, 1949.

qu'impose la structure étatique territoriale, mais également par son apport technique à la qualité de la législation et de la réflexion dans l'exercice de la fonction législative. Les fonctions de la seconde chambre peuvent être résumées ainsi : « représenter la diversité des composantes nationales, politiques, sociales ; tempérer le pouvoir ; rechercher le compromis ; assurer la continuité »²².

Dans les États unitaires, le bicamérisme possède généralement une mission plus technique que représentative à savoir : la qualité de la législation, la préservation de l'équilibre institutionnel entre les pouvoirs ou encore la représentation des intérêts autres que ceux exprimés devant la première chambre. En répondant à l'objectif de « tempérer l'orientation progressive de la chambre basse »²³, le bicamérisme prend alors un caractère politique. Dans un régime parlementaire, la seconde chambre est conçue comme un élément de tempérance de la majorité, exprimée par la chambre basse, qui s'identifie usuellement à celle du Gouvernement et du Chef de l'État. La dualité des assemblées est alors « un frein utile au despotisme de la chambre unique car les divisions modèrent les enthousiasmes et donnent plus de stabilité à l'état d'esprit parlementaire »²⁴. La logique bicamérale se justifie alors par « la libre confrontation des idées, la sage réflexion et l'apaisement des passions »²⁵. Le bicamérisme, en ajoutant un dialogue obligé au sein des institutions elles-mêmes, est donc « un élément non seulement technique, mais réellement politique du système institutionnel »²⁶. Dans la confrontation avec les autres pouvoirs publics, « une seconde chambre exerce potentiellement de l'influence, mais sa portée dépend des armes institutionnelles, politiques et morales dont elle dispose et dont l'usage est plus ou moins accepté »²⁷. La seconde chambre ne peut donc exercer juridiquement un pouvoir décisif qu'en accord avec un autre pouvoir ; c'est en cela que « son action et son attitude ne peuvent être analysées qu'en relation avec les données générales de la vie politique »²⁸.

²² J. MASTIAS, « Les secondes chambres en Europe occidentale : légitimité ? utilité ? », *RIPC*, 1999, p. 163 et s.

²³ B. JEANNEAU, *op. cit.*, p. 121.

²⁴ G. BURDEAU, *Écrits de droit constitutionnel et de science politique*, LGDJ, 2011.

²⁵ C-R. LEGROS, « La Constitution doit-elle être révisée ? », *RPP*, janvier 1964.

²⁶ A. DELCAMP, « La seconde chambre comme révélateur de la nature de l'État », *in hommage à Francis Delpérée-Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruylant-Bruxelles, LGDJ, Paris 2007, p. 397.

²⁷ J. MASTIAS, « Système majoritaire et bicamérisme », *Pouvoirs*, n°85, 1998, p. 89.

²⁸ J. GRANGE, « Attitude et vicissitude du Sénat (1958-1980) », *op. cit.*, p. 81 et s.

Le bicamérisme de la V^e République est difficilement classable dans l'une de ces catégories « existantes »²⁹ et aurait ainsi l'originalité de « s'écrire au pluriel »³⁰. L'une des raisons de cette difficulté de qualification est précisément la naissance du système majoritaire. Le Sénat dans le système constitutionnel de 1958 devait exercer « un rôle de pondération sans pour autant être doté d'un pouvoir de blocage susceptible de mettre en difficulté le Gouvernement »³¹. Il fut en effet conçu pour pallier une majorité parlementaire présumée indocile à l'Assemblée nationale, tout en étant rationalisé dans sa fonction au nom d'un renforcement de l'exécutif.

Cette majorité sur laquelle le Gouvernement prend appui au Parlement repose sur « une coalition déterminée par le vote des électeurs qui doit soutenir fidèlement, durablement et avec abnégation le ministère »³². Ce « loyalisme majoritaire »³³ aboutit à l'association du pouvoir législatif et de la politique exécutive, par l'établissement d'une coopération resserrée. Le fait majoritaire suppose le soutien de l'organe législatif au Gouvernement et donc le couplage des majorités parlementaires et gouvernementales. Or, celui-ci est difficilement conciliable avec le bicamérisme puisque les effets du phénomène majoritaire semblent amoindrir les bienfaits escomptés d'un système bicaméral.

En dépit des vœux du constituant en faveur d'une institution qui avait manqué de disparaître définitivement en 1946 ou fonctionnellement en 1969, le Sénat n'a pas calqué son attitude sur celle de l'exécutif et sur la majorité de l'Assemblée nationale. Située en marge du système majoritaire, la seconde chambre peut alors trouver une justification et remplir le rôle d'une assemblée moins marquée par le clivage majorité/opposition si « son mode de recrutement ne l'oriente pas systématiquement dans un sens »³⁴.

²⁹ Selon X. VANDENDRIESSCHE, « le bicamérisme à la française sous la V^e République a bien du mal à se laisser encadrer dans les catégories juridiques habituelles : ni bicamérisme fédéral ni véritable bicamérisme parlementaire, notre système manque de justification », in « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n°99, 2001, p. 67.

³⁰ J. MASTIAS, « Système majoritaire et bicamérisme », *op. cit.*, p. 89.

³¹ P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du parlement sous la V^e République*, Dalloz, 2005, p. 408.

³² J. MASTIAS, « Système majoritaire et bicamérisme », *op. cit.*, p. 91.

³³ J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la V^e République*, LGDJ, 1968, p. 347.

³⁴ J. MASTIAS, « Les secondes chambres en Europe occidentale : légitimité ? utilité ? », *op. cit.*, p. 168.

La logique majoritaire est en effet « moins vive »³⁵ au Sénat : contrairement à l'Assemblée nationale, ce dernier ne soutient pas nécessairement le Gouvernement. L'explication réside dans la structure des groupes politiques, le mode d'élection des parlementaires ou encore dans le droit et les conventions parlementaires. Le Sénat connaîtra plus tardivement le phénomène majoritaire, pour autant l'existence d'une majorité parlementaire au Palais du Luxembourg, ne coïncide pas nécessairement avec celle du Gouvernement. Pas plus qu'en 1958, le Sénat ne sera l'élément imaginé par le constituant, un organe à la fonction de « régulation entre un exécutif et des députés qui s'affronteraient »³⁶. La seconde chambre ne peut plus être conçue comme un élément d'équilibre³⁷, vis-à-vis de la Présidence de la République et du Gouvernement, pas plus qu'entre ce dernier et l'Assemblée nationale. C'est donc dans sa relation avec l'Assemblée nationale qu'il conviendra essentiellement d'examiner la place qu'« occupe »³⁸ la seconde chambre dans le système institutionnel de la V^e République.

Nous avons choisi de prendre l'année 1981 du régime de la V^e République, comme point de départ de cette étude du phénomène de majorité entre les chambres composant le pouvoir législatif dans la Constitution du 4 octobre 1958. Les années 1958-1969 ont été étudiées comme une période « d'adversité »³⁹ pour la seconde chambre en raison de l'opposition sénatoriale au Gouvernement du général de Gaulle. Il s'agit d'une période où l'institution fut radicalement mise au banc par le pouvoir exécutif, l'empêchant corrélativement dans la période de rodage institutionnel de développer effectivement ses fonctions législatives. Les présidences de Georges Pompidou et de Valéry Giscard d'Estaing furent construites sous le signe de l'apaisement institutionnel, mais n'ont pas permis de saisir pleinement la place et le rôle de la seconde chambre dans le système institutionnel. Ces raisons tiennent principalement au développement du pouvoir centriste dont les éléments constituent les prémisses d'une majorité sénatoriale et à la coïncidence de ces formations avec la majorité gouvernementale manifestée par l'expérimentation encore timide des

³⁵ V. SOMMACCO, « Les fonctions politiques de l'amendement », *LPA*, 16 juin 2003, n°119, p. 6.

³⁶ H. MICHON-DEVILLIERS, *Les réformes appropriées pour réhabiliter le Sénat*, Thèse de doctorat en droit public, Université Paris Ouest-Nanterre-La Défense, 2003.

³⁷ Y. WÉBER, « La crise du bicamérisme », *RDP*, Paris, 1972, p. 597.

³⁸ J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^{ème} République : réforme et renouveau*, Economica, 1980.

³⁹ Voir sur ce sujet l'ouvrage de J. GEORGEL, *Le Sénat dans l'adversité 1962-1966*, Ed. Cujas, 1968.

prérogatives parlementaires. La notion de « majorité sénatoriale »⁴⁰ apparaîtra alors face à la victoire de la majorité présidentielle de gauche à l'Assemblée nationale. S'ouvre alors à cette époque, une période institutionnellement redoutable pour l'avenir du Sénat qui doit affronter la tentation de devenir une « contre Assemblée nationale et de confondre le bicamérisme avec l'affrontement de deux assemblées idéologiquement opposées »⁴¹.

Pour apprécier cependant la portée réelle du rôle du Sénat, il apparaît nécessaire d'examiner plus attentivement le développement de son action parlementaire au gré des majorités politiques à partir de cette année, car le Sénat est réellement contraint de justifier son « existence institutionnelle »⁴². Il est clair que dès 1981 il ne semble exister aucune « entente possible entre cette nouvelle majorité de l'Assemblée nationale et la traditionnelle majorité du Sénat »⁴³. L'année 1981 marque cependant la naissance d'une majorité sénatoriale, renforcée par le développement d'une action institutionnelle s'inscrivant tantôt en faveur tantôt en défaveur de la majorité gouvernementale et qui se poursuivra au gré des législatures et des élections présidentielles.

À partir du moment où le Sénat n'est pas, de prime abord, une « assemblée de soutien majoritaire »⁴⁴ et où le fait majoritaire suppose un « principe de solidarité »⁴⁵ envers le Gouvernement, il semblerait qu'une analyse relative à l'existence du fait majoritaire au Sénat soit superfétatoire. Dans le cadre du système majoritaire de la V^e République, le Sénat est d'ailleurs présenté comme « un contre-pouvoir au bloc

⁴⁰ Voir plus précisément sur cette notion : H. MICHON-DEVILLIERS, *Les réformes appropriées pour réhabiliter le Sénat*, Thèse de doctorat en droit public, Université Paris Ouest-Nanterre-La Défense, 2003 ; J. CHAPSAL, *Vie politique sous la V^e République*, t.1 et 2, PUF, 1990 ; A. DELCAMP, « La place du Sénat dans l'évolution de la V^e République », in *La V^e République au Parlement*, Colloque du 15 mai 2008, Les colloques du Sénat : les actes, 2008 ; P. AVRIL, *La V^e République : histoire politique et constitutionnelle*, PUF, 1994 ; P. MOUZET, *Le Sénat et la révision constitutionnelle sous la V^e République*, t.1,2,3, Thèse de doctorat en droit public, 1997 ; J. MASTIAS et J. GRANGE, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Economica, 1987 ; C. DEBBASCH, J-M. PONTIER, J. BOURDON, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Economica, 2000.

⁴¹ A. DELCAMP, « L'affirmation du Sénat », in *Cinquantième anniversaire de la Constitution de 1958*, B. MATHIEU (dir.), Dalloz, Paris, septembre 2008, pp. 281-292.

⁴² J. MASTIAS, « Histoire des tentations du Sénat de la V^e République », *Pouvoirs*, 1988, p. 16.

⁴³ D. MAUS, *Études sur la Constitution de la V^e République*, Les cahiers constitutionnels de Paris I, Paris, 1990, p. 238.

⁴⁴ J-P. BEL, « Le Sénat face à ses responsabilités historiques », *Esprit*, n°379, novembre 2011, pp. 4-5.

⁴⁵ J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, Thèse de doctorat en droit public, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2004, p. 19.

majoritaire formé par le Gouvernement et sa majorité à l'Assemblée nationale »⁴⁶. L'apparition du fait majoritaire au Sénat, ne pouvant à la fois « l'exclure de ce raisonnement en termes de bloc majoritaire et de minorité parlementaire »⁴⁷, doit également alimenter une réflexion sur la notion de majorité sous la V^e République.

Le bicamérisme est, en France, historiquement lié à « la volonté de tempérer les excès de la chambre élue par le plus grand nombre de citoyens »⁴⁸ et cette volonté semble mal s'accommoder avec le fait majoritaire qui suppose l'obéissance parlementaire. Le défi du Sénat est bien d'être à la fois « hors du système majoritaire et au dedans de lui, sans se laisser aller aux charmes de la facilité en faisant de la politique autrement »⁴⁹.

Pour comprendre l'intérêt du bicamérisme dans le régime politique de la V^e République, il convient d'identifier les missions qui ont lui été dévolues par le constituant, à l'aune de l'apparition successive du phénomène majoritaire, afin de défendre le postulat que le Sénat ne croise pas le système majoritaire dans « les mêmes circonstances historiques, politiques, institutionnelles et sociales, et que cette rencontre n'en demeure pas moins évolutive »⁵⁰. L'action parlementaire de la seconde chambre dans le jeu institutionnel est, en outre, indissociable de ses prérogatives constitutionnelles, de ses aménagements internes ou encore de « son mode de recrutement »⁵¹. Il conviendra préalablement de rechercher les éléments historiques qui ont permis l'établissement et l'avènement du bicamérisme de la V^e République (**Section 1**) avant de justifier la méthode d'analyse du sujet en droit constitutionnel à travers la problématique de la majorité parlementaire (**Section 2**) pour en préciser et présenter les objectifs et enjeux (**Section 3**).

⁴⁶ V. BOYER, « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *RFDC*, n°85, 2011, p. 43.

⁴⁷ *Ibid*, p. 51.

⁴⁸ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, Montchrestien, 2^{ème} éd., 2012, p. 22.

⁴⁹ J. MASTIAS, « Système majoritaire et bicamérisme », *op. cit*, p. 91.

⁵⁰ *Ibid*, p. 89.

⁵¹ G. BURDEAU, *op. cit*, p. 304.

Section 1 : Cadre conceptuel du sujet relatif à l'avènement du bicamérisme de la V^e République

Le bicamérisme ne s'est jamais imposé comme une organisation constitutionnelle pleinement admise dans les différents régimes politiques expérimentés par la France dans son histoire constitutionnelle. Le bicamérisme est, au contraire, le résultat d'une certaine maturation institutionnelle. Sa consécration est d'abord liée à l'admission définitive du régime parlementaire et à la reconnaissance de ses qualités institutionnelles (**Paragraphe 1**). Depuis lors, le bicamérisme connaît sa pleine légitimité dans le régime de la V^e République (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : La lente émergence du bicamérisme dans l'histoire constitutionnelle française

Il est indéniable que l'échec répété du système monocaméral, généralement associé au régime de séparation stricte des pouvoirs, a influencé le constituant français dans sa volonté d'établir le bicamérisme (**A**). Toutefois, c'est l'adoption progressive du régime parlementaire qui va contribuer à justifier pleinement le bicamérisme dans le système constitutionnel français (**B**).

A. Les tentations constitutantes du régime monocaméral

Les partisans du régime monocaméral ont toujours craint qu'une division du Parlement rende possibles des conflits entre les deux chambres. Il serait présomptueux de défendre que le risque de conflits entre les deux chambres, dans un système constitutionnel donné, soit impossible. Le principal risque est que deux chambres rivales puissent « affaiblir le Parlement, le rendre impuissant devant un pouvoir exécutif entreprenant »⁵². Le second risque serait qu'une opposition entre les deux

⁵² L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, LGDJ, 2007, p. 168.

chambres puisse « retarder des réformes heureuses et même entraver le fonctionnement du Gouvernement »⁵³. La division du Parlement aurait pour effet d'alourdir, de retarder, voire de bloquer le travail législatif, confirmant ainsi les craintes déjà anciennes posées par Benjamin Franklin⁵⁴.

Le Parlement, au-delà de sa seule fonction législative, possède avant tout une fonction de représentation. L'organisation d'un Parlement en deux chambres semble alors venir compliquer l'expression unique de la Nation souveraine telle qu'elle fut affirmée continuellement dès la Constitution de 1791⁵⁵. Ce fut le premier obstacle à l'édification du bicamérisme. Le centralisme jacobin, supposant une unicité dans la représentation de la souveraineté nationale, rend indéniable une unicité dans l'organisation du Parlement. Cette conception trouvera encore des échos doctrinaux contemporains, avec l'exemple de Carl Schmidt qui affirmait que l'établissement d'une seconde chambre menace « l'unité du peuple entier »⁵⁶.

Le bicamérisme français n'a pas été fondé véritablement sur le compromis représentatif⁵⁷. La logique historique du bicamérisme voulait en effet que les secondes chambres représentent initialement l'aristocratie nobiliaire face à la chambre basse représentant le peuple. Il est évident que l'abolition des privilèges, dans la nuit du 4 août 1789, ne pouvait aller de pair avec l'instauration d'une chambre propre à représenter les intérêts des anciennes couches nobiliaires de la société de l'Ancien Régime. Ce modèle d'organisation parlementaire était d'ailleurs connu des constituants de 1791, de par la proximité géographique du voisin britannique, modèle que les constituants originaires avaient assez rapidement rejeté en dépit des admirations de Montesquieu⁵⁸.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ « Un corps législatif divisé en deux chambres, c'est une charrue attelée d'un cheval devant et d'un cheval derrière qui tirent en sens contraire », cité par, M-H. FABRE, *Principes républicains de droit constitutionnel*, LGDJ, 1984.

⁵⁵ Art. 1 du Chapitre 1^{er} de la Constitution du 3 septembre 1791, « L'Assemblée nationale formant le corps législatif est permanente et n'est composée que d'une Chambre ».

⁵⁶ C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, PUF, 2008, p. 440.

⁵⁷ Selon J. MASTIAS, « Historiquement les secondes chambres ont été créées pour protéger les intérêts ou les droits de certaines catégories ou collectivités, autrefois dominantes, devenues minoritaires ; actuellement, elles prolongent de fait cette préoccupation ; elles sont placées à côté du pouvoir représentatif de la majorité du corps électoral. Elles ont pour origine de le concurrencer, de le partager, de le limiter. Elles constituent un butoir et permettent ainsi d'éviter l'écrasement des droits fondamentaux et des minorités », in « Les secondes chambres en Europe occidentale : légitimité ? utilité ? », *op. cit.*, pp. 163 et s.

⁵⁸ « Ainsi la puissance législative sera confiée et au corps des nobles, et au corps qui sera choisi pour représenter le peuple, qui auront chacun leurs assemblées et leurs délibérations à part, et des vues et

Afin de comprendre son rejet par les constituants révolutionnaires, il convient de noter la spécificité de la fonction représentative de la seconde chambre dans les États où survit une aristocratie participant aux affaires de l'État. Dans les États « aristocratiques », comme le soulignait Carré de Malberg, « l'existence d'une chambre seigneuriale répond au fait qu'il s'est maintenu, dans ces États une classe privilégiée, à laquelle la Constitution assure (...), une part spéciale d'influence et d'action dans les affaires publiques »⁵⁹. La disparition juridique d'une classe privilégiée au sein même de la société française, dans les premiers mois de la Révolution, faisait ainsi perdre toute justification sociale et donc constitutionnelle à une chambre aristocratique. L'expérience d'une chambre représentant l'aristocratie impériale ou royale, durant le I^{er} Empire, la Restauration ou la Monarchie de juillet, conduira les constituants républicains de 1848 à rejeter, une nouvelle fois, le bicamérisme.

Dans le régime présidentiel à monarchie limitée expérimenté en 1791, où la séparation stricte des pouvoirs était de rigueur, le système constitutionnel induisait *de facto* une indépendance des pouvoirs législatifs et exécutifs. La présence d'une seule chambre risquait de compromettre la stabilité du régime. En effet, si le Parlement est composé d'une seule assemblée, le danger est que le désaccord entre deux pouvoirs, « théoriquement égaux et indépendants, soit insoluble pacifiquement et que la solution en soit demandée à des moyens violents »⁶⁰. Les coups de force de l'exécutif, comme ceux de l'Assemblée unique, ne sont pas exclus et menacent donc l'équilibre des institutions. Force est de constater que l'absence d'une seconde chambre dans l'histoire constitutionnelle de la France a conduit, soit à la prééminence de la chambre unique sur les autres institutions, comme ce fut le cas sous la Convention et la Terreur, soit à son incapacité à prévenir les dérives hégémoniques de l'exécutif, comme ce fut le cas sous la Seconde République avec le coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte et l'avènement du Second Empire.

des intérêts séparés », MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Lois*, Livre XI, Chapitre VI : « de la Constitution d'Angleterre ».

⁵⁹ R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t.1, CNRS, 1962, p. 558.

⁶⁰ J. LAFERRIERE, *Manuel de droit constitutionnel*, Montchrestien, 2^{ème} éd., 1947.

L'existence de deux chambres semble donc être une garantie contre le risque de despotisme d'une assemblée unique que les premiers défenseurs du bicamérisme ont assez vite compris. Le risque permanent serait que la chambre unique puisse ainsi considérer qu'elle constitue le seul représentant légitime de la Nation en raison de son suffrage et pourrait alors avoir une « tendance naturelle à se considérer comme omnipotente »⁶¹. Montesquieu l'avait bien compris et, contrairement au régime britannique, il concevait le système bicaméral comme le fondement de la démocratie libérale en l'inscrivant dans une « théorie générale du pouvoir menant à l'équilibre de la société politique »⁶².

B. La consécration définitive du bicamérisme par le régime parlementaire

Il faut attendre la fin de la Terreur et la Constitution de l'an III pour que la France, sous l'égide de Sieyès, connaisse sa « première expérience bicamérale »⁶³ avec l'établissement du Conseil des Anciens. Le Directoire a en effet conçu deux assemblées législatives dont les parlementaires procédaient du même corps électoral, conservant ainsi l'idée de ne pas instaurer une chambre abritant les anciens ordres privilégiés et donc de ne pas opposer une certaine catégorie sociale au suffrage populaire. La France allait donc connaître son premier régime bicaméral selon une base « fonctionnelle » et non aristocratique dans un système républicain. Toutefois, la division du pouvoir législatif au sein de deux chambres fut un échec. L'étroitesse des marges de manœuvre constitutionnelle de la seconde chambre, limitées à l'adoption ou au refus univoques de la loi entraîna le blocage des institutions et favorisa l'avènement du coup d'État de Napoléon Bonaparte, confirmant ainsi la véridicité des craintes des opposants au bicamérisme, déjà exposées au début de la I^{ère} République.

Le Premier et le Second Empire firent, quant à eux, ressurgir la notion de « bicamérisme aristocratique » puisque les deux périodes se caractérisèrent par un

⁶¹ L. DUGUIT, *op. cit.*, p.124.

⁶² J. GRANGE, *in Dictionnaire constitutionnel*, O. DUHAMEL et Y. MENY (dirs.), Paris, PUF, 1992, p. 75.

⁶³ *Ibid.*

bicamérisme nominatif à la discrétion entière de l'exécutif et sans aucune base électorale effective⁶⁴. La Restauration vit également l'apogée d'une seconde chambre représentative de l'aristocratie par la nomination royale instaurée par la Charte de 1814, que la Charte de 1830 réitérera⁶⁵. Les régimes non républicains, dans l'histoire constitutionnelle française, sont donc l'illustration d'un bicamérisme représentatif d'une certaine classe sociale de la société d'époque et conçu comme le meilleur allié de l'exécutif face à la chambre élue. Ce statut constitutionnel de la seconde chambre tend « à conférer une part de l'autorité officielle aux représentants des classes dominantes »⁶⁶, indépendamment des qualités fonctionnelles et techniques du bicamérisme. La seconde chambre sous la Restauration et la Monarchie de juillet possédait néanmoins, à l'image de la Chambre des *Lords* britannique, une fonction d'équilibre à l'égard du « pouvoir monarchique ou démocratique »⁶⁷. Si son mode de nomination pouvait laisser présager un risque de complaisance à l'égard du pouvoir exécutif, le constituant l'envisageait néanmoins comme un facteur d'équilibre entre le Monarque et la chambre élue dans une perspective de stabilisation du régime.

Il faut attendre la III^e République et les lois constitutionnelles de 1875 pour faire cesser toutes traces de nomination dans le système électif de la seconde chambre française⁶⁸. Depuis 1884, la seconde chambre, quel que soit le régime républicain en vigueur, conservera un statut électif et indirect dans le suffrage exprimé en faisant

⁶⁴ Ainsi l'article 63 de la Constitution de l'an X relative à l'instauration du Consulat disposait que : « le Premier consul peut, en outre, nommer au Sénat, sans présentation préalable par les collèges électoraux de département, des citoyens distingués par leurs services et leurs talents » ; La Constitution de l'an XII relative à l'instauration de l'Empire dispose quant à elle dans son article 57 : « le Sénat se compose, - 1^o Des princes français ayant atteint leur dix-huitième année ; - 2^o Des titulaires des grandes dignités de l'Empire ; - 3^o Des quatre-vingts membres nommés sur la présentation de candidats choisis par l'Empereur sur les listes formées par les collèges électoraux de département ; - 4^o Des citoyens que l'Empereur juge convenable d'élever à la dignité de sénateur » ; L'article 20 de la Constitution du 14 janvier 1852 établissant le Second Empire dispose : « le Sénat se compose : 1^o Des cardinaux, des maréchaux, des amiraux ; 2^o Des citoyens que le président de la République juge convenable d'élever à la dignité de sénateur ».

⁶⁵ Article 27 de la Charte de 1814 : « La nomination des pairs de France appartient au roi. Leur nombre est illimité ; il peut en varier les dignités, les nommer à vie ou les rendre héréditaires, selon sa volonté » ; L'article 23 de la Charte de 1830 reprend cette disposition en des termes identiques.

⁶⁶ G. BURDEAU, *op. cit.*, p. 304.

⁶⁷ D. BARANGER, *Parlementarisme des origines : Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, PUF, 1999, p. 202.

⁶⁸ Jusqu'en 1884, une partie des sénateurs (75) étaient inamovibles et nommés à vie, désignés par l'Assemblée nationale avant sa séparation puis par le Sénat lui-même par cooptation (article 5 et 7 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875). Il fallut attendre la mort du dernier sénateur nommé à vie, pour que cette disposition constitutionnelle devint effective.

intervenir les éléments territoriaux de la République. Le Sénat est à l'époque conçu comme un outil politique, devant servir de contrepoids à l'avènement de la majorité républicaine à la Chambre des députés au profit de l'exécutif de tendance monarchiste.

Les travaux de Carré de Malberg ou de Léon Duguit permettent à la III^e République de trouver une justification doctrinale et constitutionnelle au bicamérisme et de réhabiliter ce système d'organisation parlementaire. Le bicamérisme est donc conciliable non seulement avec la forme territoriale de la France, mais également avec la conception de la souveraineté retenue par le constituant. Il en résulte que cette organisation parlementaire n'est plus perçue comme un allié de l'exécutif au service d'un pouvoir autoritaire, mais est au contraire reconnue comme un élément de modération et de conciliation dans les institutions républicaines.

Il est admis majoritairement par la doctrine constitutionnaliste⁶⁹ qu'un système institutionnel composé de deux chambres n'a guère pour effet de créer une dualité dans la représentation du Parlement. Autrement dit, la Nation une et indivisible n'est pas séparée en deux dans sa représentation du fait que les parlementaires soient présents dans deux chambres distinctes, mais elle demeure au contraire unie au sein d'un même ensemble : le Parlement. Cette conception de la Nation et du territoire permet d'exclure la conception du bicamérisme « représentatif » qui ne saurait représenter autre chose que l'indivisibilité de la Nation indépendamment de toute représentation spécifique des entités territoriales. La souveraineté n'est donc nullement partagée entre les deux chambres. À elles seules appartiennent solidairement de représenter la Nation française dans son indivision et dans un pouvoir souverain non fractionné. Les sénateurs représentent donc la Nation, tout autant que les députés et cette conception survivra aux changements républicains et constitutionnels. Toutefois, leur mode d'élection et ses caractéristiques font des sénateurs, des représentants politiquement bien différents de la Chambre des députés, bien que juridiquement assimilables. Cette fonction

⁶⁹ Malgré « la dualité des chambres, le Parlement reste un ; il est complexe dans sa structure, mais il est un en son essence », in L. DUGUIT, *op. cit.*, p. 168 ; Dans une conception « unitaire et nationale qui est la base de l'Etat français, les deux chambres, même si elles sont composées de membres élus selon des modes différents, doivent garder uniformément le même caractère national en ce sens qu'aucune d'elle ne saurait être élue par des collèges dont la composition impliquerait des distinctions entre les membres de l'Etat ». in R. CARRE DE MALBERG, *op. cit.*, p. 557.

politique joint à la fonction modératrice attribuée au bicamérisme est censée atténuer les effets brutaux de l'expression politique du pouvoir⁷⁰.

La III^e République résolut alors avec habileté le problème constitutionnel de la représentation de la seconde chambre auquel s'étaient confrontées les précédentes Constitutions, permettant l'avènement de la fonction parlementaire et empêchant le parlementarisme de « tourner au régime conventionnel »⁷¹. Toutefois, seule la V^e République percevra la réelle utilité de la seconde chambre dans un régime parlementaire. La séparation souple des pouvoirs suppose en effet une collaboration réciproque grâce à l'exercice de moyens d'action mutuels entre les pouvoirs exécutifs et législatifs. Le rôle d'arbitre institutionnel est donc davantage visible dans les régimes parlementaires dans la mesure où, lors de la procédure législative, l'exécutif pourra s'appuyer par exemple sur une des chambres pour faire face au blocage de la seconde lorsque des mesures d'intérêt général pour la Nation le justifieraient.

Paragraphe 2 : Le bicamérisme dans l'histoire constitutionnelle de la V^e République

La V^e République maintient le bicamérisme dans la Constitution du 4 octobre 1958, ce dernier constituant désormais un acquis du système constitutionnel français. Cependant, les constituants réservèrent à la seconde chambre un rôle spécifique et originalement différent de celui qu'elle connut par le passé (A). Sa confrontation au fait majoritaire va en outre la placer dans une autre configuration que celle initialement prévue par le constituant originaire (B).

A. La conception constituante originaire du bicamérisme de 1958

La V^e République réhabilite le Sénat dans son nom comme dans ses fonctions parlementaires ainsi que dans les grandes modalités de sa composition et renoue de ce

⁷⁰ La thèse de Boissy d'Anglas prit alors toute sa signification lors de la Constitution de l'an III selon laquelle la chambre basse serait celle de « l'imagination de la République, quant à la seconde, celle de la raison », in J. GICQUEL et P. GELARD, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 11^{ème} éd., 1978, p. 135.

⁷¹ J-P. MARICHY, *La seconde chambre dans la vie politique française depuis 1875*, LGDJ, 1969, p. 19.

fait avec cette tradition du « bicamérisme modérateur »⁷². Le retour de la quasi-plénitude de ses fonctions législatives, disparues sous la IV^e République, et le maintien de la fonction de représentation nationale, confèrent au régime de 1958 la qualification de « République sénatoriale », selon les mots du doyen Prétot. La Constitution du 4 octobre 1958 réhabilite un bicamérisme équilibré qui faisait cruellement défaut aux institutions républicaines de 1946.

Les constituants de la V^e République souhaitaient asseoir la stabilité du pouvoir exécutif et du régime mis en œuvre sur une seconde chambre moins aux prises des partis politiques et davantage proches des préoccupations nationales. Il s'agissait donc de faire du Sénat une assemblée réellement politique. Les institutions de la V^e République furent alors fondées originairement sur un « schéma d'alliance entre le Gouvernement et le Sénat, à l'encontre d'une Assemblée nationale, dominée par les partis, donc présumée récalcitrante et morcelée »⁷³. Les constituants imaginaient que le Sénat jouerait le rôle d'« un pouvoir modérateur »⁷⁴ vis-à-vis de l'Assemblée nationale, divisée ou hostile à la majorité gouvernementale. Les régimes républicains précédents connaissaient la notion de majorité parlementaire. Seulement ces majorités étaient « circonstancielles, instables et donc éphémères ». Elles résultaient de coalition d'intérêts à court terme entre des formations politiques en perpétuelle rivalité »⁷⁵ et mettaient en péril la stabilité du Gouvernement.

Le général de Gaulle avait, dès 1946, fait part de son attachement au bicamérisme. Mais il était, semble-t-il, davantage attaché à la fonction représentative du bicamérisme, sans toutefois exclure leur complémentarité éventuelle⁷⁶. Michel Debré voyait au contraire, le Sénat de la V^e République comme une réponse à l'absence

⁷² R. FERRETTI, *op.cit.*, p. 12.

⁷³ F. COLLY, in *La Constitution de la V^e République : Analyse et commentaire*, F. LUCHAIRE, G. CONAC et X. PRETOT (dirs.), Economica, 2008, p. 691.

⁷⁴ L. HAMON, *Une république présidentielle ?*, t.1, Bordas, 1975.

⁷⁵ J-M. DENQUIN, 1958, *La genèse de la V^{ème} République*, PUF, 1988, p. 379.

⁷⁶ Discours de Bayeux du 16 juin 1946 : « Il faut donc attribuer à une deuxième Assemblée, élue et composée d'une autre manière, la fonction d'examiner publiquement ce que la première a pris en considération (...). Or, si les grands courants de politique générale sont naturellement reproduits dans le sein de la Chambre des Députés, la vie locale, elle aussi, a ses tendances et ses droits. (...) Cette Chambre complétera la première en l'amenant, s'il y a lieu, soit à réviser ses propres projets, soit à en examiner d'autres, et en faisant valoir dans la confection des lois ce facteur d'ordre administratif qu'un collège purement politique a forcément tendance à négliger. Il sera normal d'y introduire, d'autre part, des représentants, des organisations économiques, familiales, intellectuelles, pour que se fasse entendre, au-dedans même de l'État, la voix des grandes activités du pays ».

prévisible de majorité parlementaire cohérente à l'Assemblée et une complémentarité avec les mécanismes constitutionnels de rationalisation parlementaire destinés à préserver la stabilité de l'exécutif. L'existence de majorités parlementaires fluctuantes et indisciplinées, néfastes à la stabilité gouvernementale, a conduit le premier chef du Gouvernement de la V^e République à envisager la seconde chambre comme un allié du pouvoir exécutif, que les mécanismes de rationalisation viendraient par la suite appuyer. La seconde chambre est alors conçue comme « un tempérament à la puissance de l'Assemblée nationale face à l'exécutif »⁷⁷. C'est en cela que le bicamérisme de la V^e République ne doit pas être simplement compris comme « une méthode statique et figée d'organisation parlementaire, mais bien plus comme un processus tendant vers des objectifs représentatifs et fonctionnels précis »⁷⁸. Il s'agit, selon toute vraisemblance, de conférer à la seconde chambre « un rôle politique qui peut aller du souci de division du pouvoir à la volonté de modérer le pouvoir »⁷⁹. La majorité parlementaire, ou plutôt son absence, légitimerait alors, dans l'esprit des constituants originaires, le bicamérisme politique de la V^e République.

La seconde chambre, grâce à un mode d'élection la rapprochant originellement de celui du chef de l'État en 1958, facilitera le « support et l'enracinement du régime en cherchant à prendre appui sur les notables »⁸⁰. Il s'agit « d'équilibrer le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif en réduisant la puissance de la chambre unique et également d'assurer un travail parlementaire, sinon meilleur, du moins plus serein que des décisions parfois hâtives de la première chambre »⁸¹. Cette conception du bicamérisme coïncide avec celle classiquement attribuée à une seconde chambre dans un régime républicain, qui est, comme le rappelle Jean Grangé, « de faire prévaloir la durée sur l'instantanéité, le temps sur la précipitation, le dialogue sur la décision unilatérale »⁸².

⁷⁷ R. BADINTER, « Sénat et révision », in *Cinquantième anniversaire de la Constitution de 1958*, B. MATHIEU (dir.), Dalloz, Paris, septembre 2008, p.780.

⁷⁸ G. MOSSLER, *Problématique constitutionnelle du bicamérisme en Europe*, Thèse de droit public, Université de Nancy, 2007.

⁷⁹ R. FERRETTI, *op.cit.*, p. 12.

⁸⁰ F. COLLY, *op.cit.*, p. 693. Il faut également noter que cette proximité supposée entre la seconde chambre et le pouvoir exécutif explique e manière non négligeable, le choix d'un retour de l'intérim du Président du Sénat, en cas d'empêchement ou de vacance du pouvoir par le Chef de l'Etat (Art. 7 C.). Sous la IV^e République, l'intérim était assuré par le Président de l'Assemblée nationale (Art 41 C.).

⁸¹ M. AMELLER, *Parlements : une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays*, PUF, 2^{ème} éd., 1966, p. 9.

⁸² J. GRANGÉ, *Dictionnaire constitutionnel, op. cit.*, p. 91.

Ainsi, la seconde assemblée apparaît comme une sorte de « sûreté face aux excès éventuels »⁸³ de l'Assemblée nationale. Le risque est à la fois qu'il n'y ait pas de majorité gouvernementale claire et définie dans la première chambre et que les forces parlementaires présentes se divisent et s'affrontent en empêchant la bonne gouvernance du pays par l'exécutif. La seconde assemblée représente donc davantage « la défense d'une stabilité politique »⁸⁴. Certes, la vie institutionnelle de la V^e République et le fait majoritaire éloigneront les craintes de l'absence de majorité à l'Assemblée nationale, mais les constituants auront le souci de conserver la seconde chambre comme « dernier rempart »⁸⁵ à une éventuelle absence de majorité, capable d'assurer « au-delà des divisions partisans de la première chambre, l'unité nationale »⁸⁶.

Cette conception originariaire du bicamérisme de la V^e République a été bouleversée par la naissance du fait majoritaire. De 1962 jusqu'à aujourd'hui, les électeurs enverront quasi systématiquement une majorité parlementaire appuyant la politique du Gouvernement afin de lui donner les moyens législatifs et de mettre en œuvre sa politique. La majorité de l'Assemblée nationale suffira alors à assurer « la survie »⁸⁷ des Gouvernements nommés par le général de Gaulle et ses successeurs, ne rendant plus nécessaire le soutien du Sénat. La logique majoritaire va alors « bouleverser la relation initiale entre les pouvoirs publics »⁸⁸ et neutraliser, pour partie, la fonction originariaire du Sénat de la V^e République, même si en raison du caractère éphémère de la majorité, l'exécutif n'a jamais « l'assurance qu'il n'aura pas besoin demain du concours de la chambre haute »⁸⁹. La présence d'une majorité stable et inconditionnelle à l'Assemblée nationale justifie ainsi, la présence d'une seconde chambre devant venir apporter à la fois un élément de tempérance contre la majorité

⁸³ D. HOEFFEL, « Le bicamérisme, élément de tempérance : l'exemple du Sénat français », in *Mélanges en l'honneur de G. Cohen*, Bruylant, 2004, p. 982.

⁸⁴ F. COLLY, *op. cit.*, p. 713.

⁸⁵ Déjà sous la III^e République, le Sénat avait pu être qualifié de « rempart face aux entraînements possibles de la chambre populaire », J-P MACHELON, *Le chantier constitutionnel et législatif*, in Fondation Singer-Polignac, Acte du colloque du 27 juin 2000, *La France des années 1870 : naissance de la III^e République*, Fondation Singer-Polignac, p.100, cité par B. DAUGERON, « La reponsabilité politique des ministres devant le Sénat », in *Mélanges en l'honneur du doyen J-P. Machelon*, LexisNexis, 2015, p. 257.

⁸⁶ D. HOEFFEL, *op. cit.*, pp. 982 et s.

⁸⁷ J-P. VALETTE, *La dynamique du pouvoir exécutif sous la V^e République*, Thèse de doctorat en droit public-Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, 1993, p. 217.

⁸⁸ J. et J-É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 27^{ème} éd., 2014, p. 708.

⁸⁹ P. LE LIDEC, « Pouvoir de blocage et blocage du pouvoir », *Pouvoirs locaux*, n°67, 2005, p. 81.

parlementaire de l'Assemblée nationale, mais également apporter sa technicité et sa réflexion à la fonction législative dans le cadre du système institutionnel de 1958.

Le fait majoritaire engendre ce que Jean Grangé qualifie « d'hégémonie majoritaire »⁹⁰ et de monopolisation du pouvoir au profit de l'exécutif et particulièrement du Chef de l'État. L'apparition du phénomène majoritaire fait alors perdre à l'Assemblée nationale le rôle de contrepoids institutionnel traditionnellement dévolu au pouvoir législatif. C'est en cela que le Sénat de la V^e République peut dès lors trouver sa place institutionnelle comme assemblée politique, dans la mesure où il est amené à exercer pleinement ses missions constitutionnelles, tout en usant de ces dernières dans un esprit qui n'est pas nécessairement celui du Gouvernement. Contrairement à la majorité du Palais Bourbon, celle du Luxembourg n'est pas élue sur le programme présidentiel, elle ne conditionne pas la naissance du Gouvernement parlementaire et n'a pas « vocation immédiate à traduire ce dernier en lois »⁹¹. Loin d'être un auxiliaire de l'exécutif, dans la mesure où son mode d'élection n'est plus lié depuis 1962 à celui du Chef de l'État, le Sénat tendra ponctuellement à « s'en écarter et prétendra à l'autonomie »⁹² face au rythme majoritaire imposé par le Gouvernement dans le travail parlementaire.

B. Définition temporelle du cadre d'analyse du sujet

Entre 1959 et 1968, les relations institutionnelles entre la seconde chambre et l'exécutif sont caractérisées par une « opposition personnelle » à la politique menée par le Gouvernement du général de Gaulle après une période de rodage des institutions qui avait prévalu entre 1958 et 1961. Les relations entre l'exécutif et le Sénat se sont révélées « tumultueuses et ce rôle de soutien au Gouvernement a été compromis »⁹³, voire définitivement enterré. L'épisode de la « forfaiture », exprimée publiquement par

⁹⁰ J. GRANGE, « Le système d'élection des sénateurs et ses effets », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p.55.

⁹¹ F. LAFFAILLE, « L'exception sénatoriale ou l'étrange puissance de la seconde chambre », in *Pouvoir exécutif et parlement de nouveaux équilibres ?*, X. MAGNON et R. GHEVONTIAN (dirs.), PUAM, 2012, p. 495.

⁹² J. MASTIAS et J. GRANGE, *op. cit.*

⁹³ M-F. VERDIER, « La III^{ème} cohabitation ou le retour aux sources du Sénat ? », *RPP*, n°997, 1998, p. 76.

le Président Monnerville, à l'occasion du projet de loi constitutionnelle visant à soumettre à référendum l'élection du Président au suffrage universel direct, précipite le Sénat dans l'isolement institutionnel. Il ne sera donc pas un élément « de régulation et de modération entre un Gouvernement et des députés qui seraient portés à l'affrontement »⁹⁴ tel que l'avaient imaginé les constituants. Parallèlement, le développement du fait majoritaire contribue à « resserrer les liens entre le Gouvernement et l'Assemblée et à isoler le Sénat dans le jeu institutionnel et politique »⁹⁵. Non seulement le Sénat ne connaissait pas le fait majoritaire dans des proportions semblables à celle du Palais Bourbon, mais sa composition politique était fragmentée en forces parlementaires dont la majorité composite et hétérogène ne se réclamait pas du gaullisme et s'opposait à sa pratique des institutions. Loin de venir « épauler »⁹⁶ le Gouvernement, particulièrement entre 1962 et 1968, il se trouva être au contraire dans l'opposition à la politique du général de Gaulle durant la présidence de Gaston Monnerville. Les relations de l'Élysée et du Gouvernement avec la seconde assemblée se sont limitées aux « convenances inévitables »⁹⁷, amoindrissant la visibilité des vertus techniques et intellectuelles imputées au bicamérisme. De soutien potentiel au nouveau régime républicain, il devint « le principal obstacle »⁹⁸ aux majorités présidentielles et parlementaires. L'apparition du phénomène majoritaire au Palais Bourbon, après la dissolution qui suivit le référendum de novembre 1962 et le renversement du Gouvernement de Georges Pompidou, conduisit le Gouvernement à ne plus rechercher l'appui parlementaire de la seconde chambre.

Les années 1969-1981 signent « l'armistice » institutionnel entre la seconde chambre et l'exécutif, plus particulièrement sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing qui souhaite « longue vie au Sénat de la République »⁹⁹. On assiste enfin à une concordance ou plus exactement un « couplage »¹⁰⁰ des majorités sénatoriales et

⁹⁴ J. MASTIAS, « Histoire des mutations du Sénat de la V^e République », *op. cit.*, p. 17.

⁹⁵ B. FOUCHER, « Le dernier mot à l'Assemblée nationale », *RDP*, 1981, p. 1217.

⁹⁶ O. DUHAMEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Le Seuil, 2009, p. 685.

⁹⁷ J. MASTIAS, « La place du Sénat dans le système politique français », in *Le bicamérisme*, Actes de la journée d'étude du 17 mars 1995 organisée au Sénat par l'Association française des constitutionnalistes, Economica-PUAM, 1997, p. 22.

⁹⁸ A. DELCAMP, « L'affirmation du Sénat », *op. cit.*, p.283.

⁹⁹ Discours du Président Valéry Giscard d'Estaing du 27 mai 1975.

¹⁰⁰ Voir, P. AVRIL, « Fin de la Constitution gaulliste ? », in *La France en politique*, Esprit Fayard, Seuil, 1988, p. 47.

présidentielles. L'amorce réconciliatrice vient à la fois de l'élection d'Alain Poher en 1968 au Plateau et de la volonté constante de dialogue de l'exécutif, malgré l'absence d'une majorité homogène et gaulliste à la seconde chambre. C'est une assemblée désireuse de retrouver « une place et d'affirmer sa spécificité »¹⁰¹ dans la réflexion et la proposition législative qui fait ainsi son retour sur le devant de la scène institutionnelle, particulièrement après la démission de Jacques Chirac en 1976 et la nomination de Raymond Barre à Matignon.

La présidence de Jacques Chirac, entre 1995 et 1997 et entre 2002 et 2007, conforte cette normalisation des rapports entre l'exécutif et le Sénat avec un accord législatif important sur les textes en discussion et la mise en œuvre d'un contrôle opportun de l'action gouvernementale. Durant cette période, la majorité sénatoriale est en harmonie avec la majorité présidentielle et gouvernementale. La présidence de Nicolas Sarkozy, entre 2007 et 2011, illustrera également la conservation de ces relations de bon voisinage institutionnel. Le soutien du Sénat devient utile pour permettre au Chef de l'État de mettre en œuvre « rapidement son programme de réformes, sur lequel il s'était engagé au cours de la campagne électorale »¹⁰². Ces périodes se caractérisent par une réussite des navettes parlementaires, l'adoption des amendements proposés par la seconde chambre, un abaissement de l'emploi du dernier mot à l'Assemblée nationale ou encore par la hausse du dépôt des textes en première lecture sur le Bureau du Sénat. Paradoxalement, on a pu se demander si l'efficacité du rôle sénatorial « ne diminue pas en cas de concordance parfaite avec la majorité gouvernementale »¹⁰³. En effet, quand la majorité sénatoriale est en harmonie avec la majorité gouvernementale, il est reproché au Sénat de ne pas prendre suffisamment de distance vis-à-vis des textes adoptés par l'Assemblée nationale et d'exercer sa fonction législative « au rabais ». La seconde chambre se voit alors régulièrement qualifiée d'« assemblée doublon »¹⁰⁴ et peine à trouver une utilité institutionnelle, dans la

¹⁰¹ J. MASTIAS, « Histoire des mutations du Sénat de la V^e République », *op. cit.*, p. 20.

¹⁰² M-F. VERDIER, « La III^{ème} cohabitation ou le retour aux sources du Sénat ? », *op. cit.*, p. 76.

¹⁰³ J-P. MARICHY, « Le Sénat, un contre-pouvoir ? », *op. cit.*, p. 49.

¹⁰⁴ J-L. HERIN, « La qualité de la loi », in *La réforme du travail législatif*, Les cahiers constitutionnels de Paris I, Dalloz, 2006 ; J. MASTIAS, « Les secondes chambres en Europe occidentale : légitimité ? utilité ? », *op. cit.*, p. 163.

mesure où elle n'exercerait pas pleinement les moyens constitutionnels dont elle dispose dans l'hypothèse d'un couplage entre les majorités parlementaires. Dans la situation inverse, elle se transforme en « chambre d'obstruction »¹⁰⁵, notamment en cas de divergence entre les majorités parlementaires, et perd également sa crédibilité institutionnelle. En cas de non-coïncidence des majorités parlementaires, le Sénat est décrié dans l'opinion comme étant une assemblée retardant les réformes législatives du Gouvernement en usant des moyens constitutionnels et réglementaires dont elle dispose dans une stratégie obstructionniste à l'encontre de la politique exécutive dont sa majorité ne partage pas les vues.

Les années 1981-1986 et 1988-1993 marquent une opposition non plus « personnelle et institutionnelle », mais « parlementaire et politique » à la politique élyséenne relayée par la majorité à l'Assemblée nationale, mettant « très vite fin à la lune de miel »¹⁰⁶ qui existait entre le Sénat et le pouvoir exécutif. Le Sénat se situe dans une opposition « claire, nette et déterminée »¹⁰⁷ vis-à-vis de la majorité présidentielle et parlementaire. Le Sénat devient « la citadelle des oppositions »¹⁰⁸ substituant les relations de courtoisie institutionnelle à des rapports de « méfiances et d'hostilités réciproques »¹⁰⁹. Cependant, et contrairement à 1969, le Sénat n'est cette fois plus « menacé dans son existence »¹¹⁰. Il s'agit d'une opposition à la fois à la majorité parlementaire exprimée à l'Assemblée nationale, mais également à la majorité présidentielle exprimée en 1981. Il en résultera des désaccords législatifs et constitutionnels fréquents et une menace d'un retour à l'isolement institutionnel. L'année 1981 inscrit non seulement le Sénat dans l'opposition aux majorités parlementaires et présidentielles, mais elle coïncide également avec la bipolarisation accentuée de son hémicycle. Les forces parlementaires établies à l'Assemblée nationale depuis 1958 commencent leur irrésistible ascension à la seconde chambre au détriment

¹⁰⁵ F. ROBBE, « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », *RFDC*, n° 56, octobre 2003, p. 754.

¹⁰⁶ M-F. VERDIER, « La III^{ème} cohabitation ou le retour aux sources du Sénat ? », *op. cit.*, p. 78.

¹⁰⁷ D. MAUS, « Libres propos sur le Sénat », *Pouvoirs*, n°64, 1993, p. 91.

¹⁰⁸ S. SUR, *La vie politique en France sous la V^e république*, Montchrestien, 1982, p. 117.

¹⁰⁹ J. CHAPSAL, *Vie politique sous la V^{ème} république*, t.1, PUF, 1990.

¹¹⁰ J. MASTIAS, « La place du Sénat dans le système politique français », *op. cit.*, p. 25.

des partis « centristes » traditionnels, qui constituaient jusqu'alors les forces parlementaires d'appoint à l'existence d'une majorité parlementaire composite.

Depuis 1981, le Sénat a recherché en revanche, prioritairement par l'intermédiaire de son Président¹¹¹, la modération et le compromis en votant plusieurs textes du programme présidentiel que sa majorité l'aurait conduit en toute logique à refuser. Il résiste donc à la tentation de mener une politique de désapprobation législative en cherchant à préserver au maximum la réflexion dans le travail parlementaire et sans trop s'attirer les foudres du Gouvernement¹¹². Le second septennat de François Mitterrand connaît une opposition plus mesurée et constructive¹¹³ en raison de l'existence d'une majorité relative à l'Assemblée nationale, obligeant les Gouvernements à éviter l'affrontement avec la seconde chambre. Elle affirme généralement une volonté « conciliatrice et évitera le dogmatisme d'opposition »¹¹⁴. Entre 2011-2012, le Sénat se retrouve à nouveau opposé à la majorité gouvernementale même si cette majorité n'est que relative et se fera sans heurts « constitutionnels majeurs »¹¹⁵.

¹¹¹ Dans un discours du 21/12/1982, le Président Alain Poher remercie le gouvernement pour son « dialogue », et affirme que le Sénat « n'est pas touché par le phénomène majoritaire (...), la haute assemblée ne se pas être prisonnière d'un environnement présidentieliste et majoritaire mais elle a développé au contraire une fonction de proposition et de contestation qui ne se confond ni avec le dérèglement institutionnel ni avec le simple désaccord », cité par, 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.

¹¹² Dans un discours du 4 janvier 1985, lors d'une allocution à l'Élysée, le Président Alain Poher affirme : « Nous sommes en système bicaméral. Le hasard de la vie et des consultations électorales a installé dans nos deux assemblées des majorités dissemblables. Les constituants de 1958 avaient envisagé cette éventualité qui peut conduire soit à l'ignorance d'une chambre pour l'autre, soit à un échange fructueux. Nous pensons, pour notre part, que les problèmes délicats qui se posent à notre pays, doivent nous inciter à une attitude constructive. Elle exige deux démarches complémentaires que la minorité s'exprime dans la réflexion sans passion, mais également que la majorité l'entende et veuille bien tenir compte de son apport », cité par, D. MAUS, « Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 126.

¹¹³ Le président Poher rappelle dans un discours du 23/12/1981 : « il est clair que lorsque le Sénat, adopte, modifie, rejette un texte c'est en fonction de sa teneur ou des conséquences qu'il pourrait avoir en l'avenir sur la situation financière, économique, sociale du pays et non en vertu de je ne sais quelle obstination partisane », cité par D. MAUS, *Etudes sur la Constitution de la V^e République*, Les cahiers constitutionnels de Paris I, Paris, 1990, p. 238.

¹¹⁴ M-F. VERDIER, *op. cit.*, p. 79.

¹¹⁵ A. DELCAMP, « Les relations inédites de la majorité présidentielle avec un Sénat d'opposition », Texte en vue du colloque organisé par la commission jeune recherche constitutionnelle sur la fonction présidentielle sous le quinquennat Sarkozy, Université de Saint-Etienne, 19 octobre 2012

Les années 1986-1988, 1993-1995, 1997-2002 se manifestent par le soutien du Sénat à la politique gouvernementale ou présidentielle. L'apparition de la cohabitation issue de la discordance entre les majorités parlementaires de l'Assemblée nationale et présidentielles permet à la seconde chambre de devenir « un appui politique »¹¹⁶ de l'exécutif. Le Sénat devient un soutien de la politique gouvernementale (1986-1988 et 1993-1995) et présidentielle (1997-2002). Durant les deux premières cohabitations, il soutient avec démonstration la politique du Premier ministre et de son Gouvernement relayée par l'Assemblée nationale contre le Président de la République. Le Chef du Gouvernement va rechercher le renfort solidaire du Parlement bicaméral. Le Sénat entre alors pleinement dans le jeu du système majoritaire en acceptant la tutelle de la rationalisation, accélérant ainsi les débats ou en évitant une manifestation de mécontentement quant aux textes discutés. La problématique du « député godillot » pourrait alors être « transposée à la seconde chambre qui donnerait son blanc-seing au programme législatif gouvernemental »¹¹⁷. Entre 1997-2002, elle manifeste son soutien au Chef de l'État contre le Gouvernement et sa majorité en incarnant la « majorité présidentielle issue des élections de 1995 »¹¹⁸. Le Sénat réaffirme à nouveau, comme lors des septennats de François Mitterrand, son opposition à plusieurs textes de la majorité gouvernementale conduisant à un resserrement des relations entre le Gouvernement et sa majorité à l'Assemblée nationale. L'apport législatif du bicamérisme dans le système constitutionnel de la V^e République semble donc tributaire de la conjoncture politique imposée par le fait majoritaire¹¹⁹.

¹¹⁶ J-É. GICQUEL, « Vers la fin de la maîtrise gouvernementale en matière de fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires », *LPA*, n°135, 8 juillet 1999, p. 12.

¹¹⁷ Voir, M. MAUGUIN-HELGSON, *op. cit.*

¹¹⁸ M-F. VERDIER, « La III^{ème} cohabitation ou le retour aux sources du Sénat ? », *op. cit.*, p. 81.

¹¹⁹ « Si le Sénat peut jouer son rôle de perfectionnement législatif et technique lorsqu'il est dans l'opposition, ce n'est que lorsqu'il appartient à la majorité qu'il est pleinement associé au dialogue avec le Gouvernement et à la mise en œuvre de son programme législatif, disposant de ce fait d'une marge d'influence plus large », in, P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du parlement sous la V^e République*, Thèse de doctorat en droit public, Dalloz, 2005, p. 405.

Section 2 : Méthode d'analyse du sujet

Cette thèse se fonde sur un ancrage théorique s'inscrivant au carrefour des disciplines juridiques et politiques. Si la science politique a pour objet l'étude du fait politique et des phénomènes de pouvoir, on peut sommairement définir le droit constitutionnel comme « l'étude du contenu et du fonctionnement des règles constitutionnelles »¹²⁰. Mais le droit constitutionnel souffre « d'hémiplégie s'il s'isole de la science politique »¹²¹, comme l'a défendu Pierre Avril. Il s'agira de proposer une étude juridique d'un phénomène politique touchant l'ensemble des structures organisationnelles et fonctionnelles du bicamérisme de la V^e République, sans « opposer les phénomènes juridiques aux questions politiques »¹²². L'analyse juridique du bicamérisme et des rapports institutionnels devra permettre d'identifier les conséquences juridiques du fait majoritaire, quasi invisibles à la lecture de la seule Constitution ou du droit parlementaire écrit

La doctrine formaliste du droit constitutionnel consiste à opérer une exégèse des textes indépendamment de leur application. Cette analyse ne peut être applicable à un tel sujet puisqu'elle ignorerait la pratique institutionnelle. L'approche réaliste du droit constitutionnel tend à se borner à décrire les actions d'une institution. L'ignorance de la pratique dans la première approche, comme de celle de la règle écrite dans la seconde, nous amène à envisager pour ce sujet une conception « formaliste-systémique »¹²³ qui conduit à allier « connaissance théorique et étude de terrain »¹²⁴. On ne saurait omettre dans cette étude l'intégration des éléments du droit parlementaire considéré comme « une branche du droit constitutionnel qui correspond à l'exercice du pouvoir

¹²⁰ M-A. COHENDET, *La cohabitation : leçon d'une expérience*, PUF recherches politiques, 1^{ère} éd., 1993, p. 11.

¹²¹ P. AVRIL, *Les conventions de la Constitution (normes non écrites du droit public)*, Paris, PUF, Léviathan, 1997, p. 13. Dans le même sens, D. ROUSSEAU note que « Le droit constitutionnel doit comporter des liaisons dangereuses mais nécessaires avec la science politique car elle donne les outils qui permettent de comprendre ce que la force d'une règle doit aux conditions pratiques de sa production aux intérêts de son usage par les acteurs sociaux à un moment donné », in « Le nouvel horizon du droit constitutionnel », *Mélanges en l'honneur de L. Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 891.

¹²² <http://www.juspoliticum.com/Qui-sommes-nous.html>, cité par C. VINTZEL, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative, Etudes comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Dalloz, 2011, p. 42.

¹²³ M-A. COHENDET, *op. cit.*, p. 327.

¹²⁴ J. MASTIAS, « Système majoritaire et bicamérisme », *op. cit.*, p. 89.

délibérant »¹²⁵. Il s'agit d'intégrer, selon la définition donnée par le doyen Prélot, « cette partie du droit constitutionnel qui traite les règles suivies dans l'organisation, la composition, les pouvoirs et le fonctionnement des assemblées politiques »¹²⁶ et d'appréhender celui-ci comme un « droit politique (...), placé au point de convergence des phénomènes juridiques et des questions politiques »¹²⁷.

Cette thèse n'est pas construite sur une méthode comparative entre l'Assemblée nationale et le Sénat, même s'il sera procédé à des confrontations institutionnelles afin de rechercher et de démontrer, le cas échéant, les spécificités de la seconde chambre française. Une étude des mécanismes et des instruments juridiques présents à l'Assemblée nationale est nécessaire, car leur présence permettra d'expliquer de nombreuses similitudes dans le fonctionnement parlementaire, notamment depuis l'apparition du fait majoritaire à la seconde chambre. Dans la mesure où cette thématique a été traitée du point de vue de l'Assemblée nationale¹²⁸, la source intellectuelle de cette étude scientifique restera prioritairement l'analyse des éléments juridiques constitutionnels, législatifs et réglementaires applicables au Sénat de la V^e République. Les éléments juridiques applicables dans l'histoire constitutionnelle de la France et les éléments de droit comparé ne doivent pas être ignorés, mais explicités dans une mesure plus limitée.

La majorité parlementaire n'est que rarement reconnue de façon formelle par le droit constitutionnel et le droit parlementaire en raison de sa « faible »¹²⁹ institutionnalisation. Tout du moins sa banalisation restreinte spécifiquement à l'Assemblée nationale lui permet d'être reconnue de « façon marginale parce qu'elle relève fondamentalement d'une logique de comportements qui ne se laisse que très difficilement enfermer dans des normes juridiques »¹³⁰. La notion de majorité se situe donc à « l'intersection de deux disciplines, le droit constitutionnel et la science politique, et dans le premier, à l'intersection de plusieurs institutions »¹³¹. Cet

¹²⁵ P. AVRIL, « Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la V^{ème} République », *RDP*, 1984, p. 573.

¹²⁶ M. PRELOT, *Droit parlementaire français*, Cours de l'IEP, 1957-1958, Les Cours du Droit, p. 5.

¹²⁷ <http://www.juspoliticum.com/Qui-sommes-nous.html>, cité par C. VINTZEL, *op. cit.*, p. 42.

¹²⁸ Voir la thèse de J. BENETTI, *op. cit.*, 468 p.

¹²⁹ J-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, PFNSP, 1978, pp. 234-236.

¹³⁰ M. DE VILLIERS et A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris Sirey, 8^{ème} éd. 2011, p. 228.

¹³¹ J-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *RDP*, 1993, p. 957.

environnement majoritaire longtemps incertain sous la V^e République explique pour partie l'existence des modalités de rationalisation du parlementarisme et donc du bicamérisme de la V^e République. Mais le phénomène majoritaire permet également de constituer « un renfort ou un substitut partiel »¹³² à ces règles juridiques contraignantes. Si la majorité doit sa survie à la permanence des comportements des acteurs politiques, elle n'en demeure pas moins une donnée « précaire »¹³³ dont le maintien ne peut résulter des seules règles juridiques. Si la majorité ne trouve pas sa source exclusivement dans le droit écrit, elle produit ce que Jean-Luc Parodi appelle « de nouvelles règles non écrites »¹³⁴ régissant les comportements parlementaires.

Le fait majoritaire est l'élément majeur régissant les relations entre le pouvoir législatif et exécutif et doit demeurer la notion essentielle de cette analyse scientifique. Son apparition pèse sur la structure, la place et le rôle du bicamérisme dans le système politique de la V^e République. Lorsque la majorité parlementaire coïncide avec celle du Gouvernement, et que la première partage la détermination et la conduite de la politique fixée par ce dernier se produit un phénomène qualifié de « majorité gouvernementale ». La « majorité gouvernementale » est donc la manifestation du couplage de la majorité parlementaire avec celle ayant permis la formation du Gouvernement et la participation à son action exécutive.

Si la majorité parlementaire se présente comme « l'ombre portée de la majorité populaire qui a élu le Président de la République, il n'y a pas cependant identification parfaite »¹³⁵. En effet, la majorité présidentielle résulte d'abord d'un scrutin particulier, celui concernant l'élection du Chef de l'État, ce qui exclurait par définition les parlementaires des deux chambres. Il n'y a donc pas une stricte identité dans les deux notions de majorité, même si, depuis l'instauration du quinquennat, les scrutins législatifs et présidentiels interviennent la même année, en plus d'être identiques dans la durée des mandats en ce qui concerne l'Assemblée nationale. Si dans les deux cas,

¹³² C. VINTZEL, *op. cit.*, p. 42.

¹³³ J. BENETTI, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime : réflexion sur le régime parlementaire de la V^e République », *LPA*, 10 juillet 2008, n°138, p. 22.

¹³⁴ J-L. PARODI, « Lecture de la Constitution », *Projet*, septembre-octobre 1977, p. 953, cité par J-C. COLLIARD, « Un régime hésitant et déséquilibré », *Pouvoirs*, n°4, 1978, p. 119.

¹³⁵ P. AVRIL, *Le régime politique de la V^e République*, LGDJ, Paris, 1979, p. 424.

ces majorités proviennent de la même source (le suffrage populaire), elles se distinguent par leur nature. En effet, alors que la majorité présidentielle se constitue électoralement lors de l'élection du Chef de l'État, elle se traduit – ou non – en majorité parlementaire à l'Assemblée à l'occasion des élections législatives qui suivent l'élection présidentielle. Mais la majorité parlementaire peut aussi préexister à la majorité présidentielle si le nouveau président se situe dans la majorité parlementaire déjà en place à l'Assemblée (1974, 1995). Toutefois, un rapprochement récurrent des notions de majorité parlementaire et présidentielle est visible tout particulièrement depuis les années 1980. Il est fréquent que la majorité présidentielle issue des urnes lors du scrutin présidentiel se retrouve dans le scrutin législatif par la détention de la majorité des sièges par le principal groupe parlementaire soutenant publiquement le Chef de l'État au Sénat comme à l'Assemblée nationale. La présence d'une majorité est nécessaire pour que le Président de la République « puisse agir à travers son Gouvernement »¹³⁶ qui trouvera, au sein du Parlement, les forces législatives nécessaires à la mise en œuvre des promesses électorales.

L'apparition du fait majoritaire est favorisée mais non créée par les deux principaux facteurs juridiques et institutionnels. Leur intégration à ce travail scientifique doit constituer l'axe d'analyse principal dans l'identification et la compréhension d'un phénomène factuel engendrant des conséquences juridiques pour la seconde chambre. Le premier est l'usage du scrutin majoritaire uninominal. S'il est admis que ce mode de scrutin, applicable pour partie au Sénat, « vient au secours de la victoire »¹³⁷, il ne saurait toutefois la créer. Le second est l'ensemble des règles et mécanismes de parlementarisme rationalisé relatif au fonctionnement des assemblées permettant de conforter la discipline, l'autorité et la tutelle sur la majorité. Ces règles stabilisent la majorité gouvernementale, mais « ne la créent pas non plus, elles supposent qu'existe déjà dans l'assemblée une majorité qui n'est pas défavorable au Gouvernement »¹³⁸. La rationalisation du parlementarisme mise en œuvre par la Constitution ne crée pas une majorité, mais « incline une majorité existante à surmonter

¹³⁶ *Ibid.*, p. 428.

¹³⁷ J. BOURDON, J.-M. PONTIER, J.-C. RICCI, C. DEBBASCH, *La V^e République*, Economica, 1985, p. 424.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 425.

ses querelles pour soutenir le Gouvernement »¹³⁹. Ces facteurs juridiques et institutionnels sont cependant insuffisants à créer une majorité. Tout au plus maintiennent-ils une majorité préexistante. Il convient de rechercher dans des facteurs non institutionnels la réponse à l'apparition du fait majoritaire afin de comprendre son entrée tardive à la seconde chambre.

Le retour au pouvoir du général de Gaulle et la personnalisation de l'élection présidentielle, l'évolution des partis et la discipline partisane sont autant d'éléments qui ont contribué à précipiter une majorité parlementaire à l'Assemblée nationale. En effet, les partis politiques se situent quasi nécessairement par rapport « au Président et à la politique qu'il représente »¹⁴⁰, c'est-à-dire dans un bloc manifestant son soutien ou son opposition à la ligne politique proposée par le candidat à l'Élysée. Le phénomène est beaucoup plus observable lorsque les élections législatives et présidentielles coïncident la même année, ce qui est systématique, du moins pour l'Assemblée nationale depuis le quinquennat.

Le fait majoritaire n'est donc pas en soi une notion juridique, mais « entraîne des conséquences juridiques »¹⁴¹ que cette thèse se propose d'étudier plus particulièrement sur le Sénat. Il conviendra de considérer, que ce phénomène quoique non normatif entre dans « l'orbite du droit constitutionnel »¹⁴². Il s'agira pour cette étude de retenir, l'approche institutionnelle du droit constitutionnel envisagée par le doyen Favoreu, comme, « comprenant l'étude des institutions politiques et des problèmes juridiques soulevés par celles-ci »¹⁴³.

Dans une perspective aujourd'hui dépassée, les moyens juridiques de la rationalisation parlementaire mis à la disposition du Gouvernement devaient permettre de discipliner une majorité parlementaire introuvable et faire taire les résistances d'une opposition parlementaire obstructionniste et peu complaisante envers l'exécutif. La variante « moderne »¹⁴⁴ du parlementarisme rationalisé conduit les assemblées

¹³⁹ P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif : quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*, Bruylant-Bruxelles, 1988, p. 54.

¹⁴⁰ D-G. LAVROFF, *Le système politique français de la V^e République*, Dalloz, 4^{ème} éd., 1986, p. 846.

¹⁴¹ J-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *op. cit.*, p. 957.

¹⁴² O. BEAUD, « A la recherche de la légitimité de la V^e République », *in Mélanges en l'honneur de M. Troper*, Economica, 2006, p. 155.

¹⁴³ L. FAVOREU, « Droit de la Constitution et Constitution du droit », *RFDC*, 1990, p. 75.

¹⁴⁴ C. VINTZEL, *op. cit.*, p. 708.

parlementaires à procéder elles-mêmes à l'encadrement majoritaire de la fonction législative, tout en laissant au Gouvernement la disposition des moyens juridiques dont il dispose constitutionnellement. Cette thèse se proposera d'étudier les conceptions anciennes comme modernes de la rationalisation, pour mieux appréhender la connaissance tardive par la seconde chambre du fait majoritaire.

Le fait majoritaire est ainsi devenu le moyen politique de principe permettant au Gouvernement d'imposer ses vues aux chambres et les moyens juridiques, bien que nécessaires, demeurent des moyens d'exception, même s'ils participent indiscutablement à une autodiscipline des acteurs que cette thèse se proposera de vérifier. Il est vrai que l'apparition du fait majoritaire n'a suscité aucune intervention du pouvoir constituant, ce qui explique le scepticisme des constitutionnalistes quant à son étude. En revanche, le fait majoritaire est une donnée indissociable d'une étude sur le Parlement de la V^e République dans la mesure où son apparition a des conséquences juridiques sur l'organisation, le fonctionnement et l'action d'une assemblée bicamérale. Une analyse des conséquences juridiques d'une donnée factuelle, est donc légitime pour comprendre le fonctionnement des mécanismes constitutionnels régissant les rapports législatifs/exécutifs dans le régime parlementaire de la V^e République.

La banalisation du constat du fait majoritaire explique que les travaux qui y sont relatifs sont anciens, voire restreints¹⁴⁵. Par ailleurs, son analyse reste trop souvent limitée aux rapports entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale alors même que ce phénomène tend à régir, plus que jamais, l'ensemble des institutions parlementaires de la V^e République ainsi que les conditions de fonctionnement du travail parlementaire. Originellement perçu comme une « entrave à la concentration du pouvoir et au fonctionnement du système majoritaire qui se mettait en place »¹⁴⁶, le Sénat en ressent désormais les pleins effets. Pour apprécier, la portée réelle du rôle du Sénat, il convient de prendre en considération et d'examiner avec attention le développement de son action législative.

¹⁴⁵ On notera la thèse importante de J-L. PARODI, *La V^e République et le système majoritaire*, FNSP, 1973 ; N. LAGRANGE, *Le phénomène majoritaire, fondement des institutions de la V^e République ?*, Thèse de droit public, Université de Lille, 1986.

¹⁴⁶ J-C. VILLENEUVE, « L'évolution du rôle du Sénat depuis 1981 », *Revue Après demain*, n°271-272, février-mars, 1985 p. 36.

Le fait majoritaire est aujourd'hui rattaché quasi exclusivement à la notion de majorité parlementaire par la doctrine publiciste. La plupart des auteurs s'accordent à dire que cette majorité parlementaire et le Gouvernement sont unis de façon permanente et aurait son siège dans la seule Assemblée nationale. Ainsi, selon de nombreux auteurs¹⁴⁷, le fait majoritaire ne saurait s'appliquer au Sénat en raison de l'absence des éléments juridiques du régime parlementaire nécessitant le concours de la seconde assemblée. La non-concordance entre les majorités des deux chambres, particulièrement durant les septennats mitterrandiens, excluait également la seconde chambre de toute réflexion sur le fait majoritaire puisqu'il supposerait un soutien inconditionnel à la politique gouvernementale. Ces études semblent en apparence ignorer non seulement la perception au sein de la seconde chambre du phénomène majoritaire identifiable au Palais Bourbon, mais également le concours de la majorité sénatoriale à la détermination et la conduite de la politique gouvernementale. L'émergence du phénomène majoritaire va en réalité, attribuer aux deux chambres deux missions d'apparence opposées, mais néanmoins complémentaires : « l'impulsion pour la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale ; et la réflexion pour la majorité au Palais du Luxembourg »¹⁴⁸.

Il apparaît un constat fort édifiant depuis les années 1980 : le rôle du Sénat de la V^e République est systématiquement décrié par la classe politique ou l'opinion médiatique dans les rapports qu'il entretient avec l'Assemblée nationale. Parallèlement, la doctrine s'est rarement intéressée à déterminer avec précision la mission institutionnelle dévolue à la seconde chambre et la nature du bicamérisme institué en 1958, alors même que le fait majoritaire et le parlementarisme rationalisé

¹⁴⁷ Selon, J. BOURDON, J-M. PONTIER, J-C. RICCI, C. DEBBASCH : « L'analyse relative à la constatation de la présence d'une majorité parlementaire ne vaut que pour la chambre basse », *op. cit.*, p. 422 ; Selon J-C. COLLIARD, on appelle « majorité » : « un ensemble de députés, représentant plus de la moitié de l'assemblée sur lesquels le Gouvernement s'appuiera quoiqu'il adienne quel que soit le problème soulevé et quelle que soit l'attitude des groupes considérés comme formant l'opposition », *in Les régimes parlementaires contemporains*, PFNSP, 1978, p. 222 ; Selon O. NAY, et avec le concours de G. CARCASSONNE, F. DREYFUS et O. DUHAMEL : « Les électeurs désignent une majorité de députés, appartenant au même parti ou à la même coalition, qui assure au gouvernement un soutien permanent et ferme grâce à la discipline parlementaire. En donnant d'importants moyens d'agir au chef de l'exécutif jusqu'aux élections législatives suivantes, le fait majoritaire fait disparaître les risques d'instabilité ministérielle et, par conséquent contribue à la stabilisation du système politique », *in Lexique de science politique : vie et institutions politiques*, Dalloz, Paris, 2008, p. 205 ; Selon M. DE VILLIERS et A. LE DIVELLECC, *op. cit.*, p. 228, la majorité parlementaire désignerait : « les députés de même sensibilité partisane, volontairement et consciemment réunis dans un ou plusieurs groupes politiques au sein d'une assemblée parlementaire ».

¹⁴⁸ Discours du Président Alain Poher du 23 juillet 1982.

annihilent la mission originale du Sénat¹⁴⁹. L'apparition du fait majoritaire conduit le Sénat à devoir prendre « position »¹⁵⁰ vis-à-vis du couple Gouvernement/Assemblée nationale. A cet égard, il recherchera à maintenir « un lien républicain par-delà les divergences politiques »¹⁵¹ exprimées par sa majorité. Toute la question sera alors de savoir si, en France depuis 1981, et d'un septennat à l'autre, « le Sénat de la V^e République a convenablement rempli son rôle »¹⁵².

Section 3 : Objectif et enjeux de la recherche

L'objectif de cette thèse est d'étudier la place, le rôle et la nature du bicamérisme dans le système constitutionnel de la V^e République en procédant à l'étude de son organisation, de son fonctionnement et de son action parlementaire sous l'angle de la problématique de la majorité au sein de la seconde chambre.

Le Sénat connaît-il le fait majoritaire ? Si la majorité parlementaire désigne, dans la plupart des cas, une majorité, numérique, stable et permanente, soutenant le Gouvernement, alors l'Assemblée nationale se trouve tout naturellement concernée. En revanche, l'opposition sénatoriale aux majorités, qu'elles soient présidentielles (1981-1995 et 2014-2017) ou parlementaires (1981-1986 ; 1988-1993 ; 1997-2002 ; 2011-2012 ; 2014-2017), semblent écarter la seconde chambre d'une étude sur le fait majoritaire. La seconde Assemblée est généralement « oubliée, de cette réflexion en termes de bloc majoritaire et de minorité parlementaire »¹⁵³. Par ailleurs les éléments tenant à la nature du régime parlementaire comme celui de la V^e République, conduisent généralement à écarter la seconde chambre des réflexions relatives à la détermination et la conduite de la politique de la Nation par l'exécutif, en ne retenant que l'Assemblée nationale. Toutefois, l'alternance de 1981 conduit le Sénat à intégrer « le clivage

¹⁴⁹ L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^e République*, Economica, 2000, p. 5.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 27.

¹⁵² J. CLUZEL, « Le Sénat, ses pouvoirs, ses missions », *Revue des Sciences Morales et Politiques*, 1992, p. 57.

¹⁵³ V. BOYER, « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *op. cit.*, p. 43.

idéologique externe qui s'imposait à lui »¹⁵⁴. La seconde chambre, située par rapport à cet ensemble, ne peut que « le colorer, chercher à en réduire l'importance, les inconvénients ou à en tirer profit »¹⁵⁵. Depuis cette date, même si le Sénat n'a pas entendu tomber dans l'opposition ou l'approbation systématique à la majorité gouvernementale présente à l'Assemblée nationale, il s'est en revanche ancré « dans une attitude résolument politique qui s'inscrit sans équivoque dans le schéma majoritaire »¹⁵⁶. Cette thèse doit démontrer que le Sénat connaît à la fois indiscutablement le fait majoritaire, mais selon des modalités et des conséquences qui lui sont propres.

L'étude du bicamérisme sera entreprise dans une période temporelle prioritairement délimitée à partir de 1981. Ce choix délibéré résulte d'abord d'une connaissance effective par le Sénat des effets du fait majoritaire dans les relations entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement, dans son organisation, dans son fonctionnement et dans son action parlementaire. Cette sélection se justifie également par l'identification d'une majorité au Sénat, manifestée par la disparition progressive des groupes parlementaires traditionnels de la seconde chambre¹⁵⁷, la discipline de vote, la collaboration majoritaire avec l'Assemblée nationale ou encore l'application rigoureuse des procédés contraignants, limitant l'émission publique de réserves à l'occasion des scrutins. Enfin, ce choix résulte d'une expérimentation inédite par la seconde chambre de situations de concordance comme de discordance majoritaire et de la difficulté pour la seconde chambre de réaliser pleinement et entièrement ses missions constitutionnelles.

Si le bicamérisme français s'inscrit dans la modération institutionnelle, alors le fait majoritaire complique la réalisation de son rôle institutionnel. Le risque est alors de pratiquer l'approbation ou l'opposition systématique à la politique gouvernementale. Dans le premier cas, il s'agira principalement de permettre au

¹⁵⁴ 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, 2001.

¹⁵⁵ J. MASTIAS, « Système majoritaire et bicamérisme », *op. cit.*, p. 94.

¹⁵⁶ J. GRANGE « L'efficacité normative du Sénat », in *La Constitution de la Cinquième République*, O. DUHAMEL et J.-L. PARODI (dirs.), PFNSP, 1985, p. 389.

¹⁵⁷ RIAS (1980) et RI (2002).

Gouvernement d'appliquer pleinement et rapidement, de manière législative, la conduite de la politique nationale au détriment de l'amélioration qualitative de la loi. Dans le second cas, la seconde chambre peut avoir la tentation de refuser ou de saborder les initiatives législatives du Gouvernement sans réflexion et effort consensuel préalable. L'image du Sénat n'est pas aussi nette qu'autrefois : « il n'est pas seulement une institution de régulation et de modération assouplissant un système majoritaire trop rigide. Mais il est devenu une pièce de ce système »¹⁵⁸.

Néanmoins, s'il est admis que le Sénat perçoit le fait majoritaire et développe intrinsèquement une majorité parlementaire, les contours de celle-ci restent « mal définis »¹⁵⁹. L'analyse de la position politique du Sénat, à partir des effectifs des groupes parlementaires, permet en effet « de noter l'existence potentielle d'une majorité bipolaire, différente de la majorité centriste traditionnelle »¹⁶⁰. S'il existe selon les conjonctures une solidarité évidente entre pouvoir exécutif et majorité sénatoriale, cette dernière n'est pas « la traduction d'une victoire d'un homme et de ses idées »¹⁶¹. Quelle que soit l'époque, le Sénat de la V^e République n'a jamais connu « une majorité stable ou acquise d'avance »¹⁶². Il s'agit d'une majorité dite « de concentration », comme le note Alain Delcamp, rassemblée sur « une commune conception de la république parlementaire face à la monarchie républicaine dominée par l'élection présidentielle et l'interprétation absorbante qu'en donnent le général de Gaulle et ses successeurs »¹⁶³. Il s'agit davantage d'une « majorité additionnelle »¹⁶⁴ qui rappellerait celle des républiques précédentes, caractérisée par des alliances parlementaires au gré des textes votés en raison de la faiblesse de la proportion numérique des groupes parlementaires et des disciplines partisans imposées. Par ailleurs, cette majorité ne s'inscrit pas toujours dans le prolongement de la majorité gouvernementale. Elle peut être, selon les textes, une majorité d'« approbation » ou « d'opposition »¹⁶⁵. Deux principaux cas de figure peuvent se présenter, comme l'a

¹⁵⁸ J. MASTIAS, « La place du Sénat dans le système politique français », *op. cit.*, p. 31.

¹⁵⁹ A. DELCAMP, « Le Sénat dans le système politique français », *op. cit.*

¹⁶⁰ J-P. MARICHY, « Le Sénat, un contre-pouvoir ? », *op. cit.*, p. 59.

¹⁶¹ F. LAFFAILLE, *op. cit.*, p. 495.

¹⁶² A. DELCAMP, « Le rôle législatif du Sénat », *RDP*, 1972, p. 1185.

¹⁶³ A. DELCAMP, « L'affirmation du Sénat », *op. cit.*, p. 284.

¹⁶⁴ J. 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.

¹⁶⁵ *Ibid.*

relevé Pauline Türk¹⁶⁶, et cette thèse doit permettre d'en saisir les pleins effets législatifs et institutionnels à l'égard des pouvoirs publics. Dans la première hypothèse, celle d'un « Sénat de majorité » où la majorité sénatoriale soutient le Gouvernement et se trouve ainsi unie à celle de l'Assemblée nationale, l'on parlera alors de « concordance » des majorités parlementaires. Dans une seconde hypothèse, la majorité sénatoriale ne soutient pas le Gouvernement et se trouve en discordance avec la majorité de l'Assemblée nationale, l'on parlera alors de « discordance » dans les majorités parlementaires.

Le fait majoritaire n'est donc pas bâti de la même façon au sein du Parlement bicaméral de la V^e République, témoignant du caractère « précaire »¹⁶⁷ et imprévisible de ce phénomène. Les décisions législatives et les désaveux éventuels que le Sénat inflige au Gouvernement ne présentent « pas des conséquences politiques de la même ampleur qu'à l'Assemblée nationale »¹⁶⁸. Le Sénat ressentira visiblement les premiers effets du système majoritaire dès 1981 et se trouvera devant une alternative délicate en choisissant de n'être « ni une barricade ni un miroir »¹⁶⁹ de l'Assemblée nationale. L'explication de cette attitude originale à l'égard du fait majoritaire se trouve à la fois dans les élus de la seconde chambre, mais également dans les structures et les pratiques développées intrinsèquement. Cette étude doit venir préciser la connaissance par la seconde chambre du fait majoritaire afin de défendre l'idée que cette dernière le vit d'une manière propre et atypique dans la relation qu'elle entretient avec les pouvoirs publics constitutionnellement organisés.

Cette thèse se propose d'écarter dans un premier temps l'approche restrictive selon laquelle le fait majoritaire ne se retrouve que dans les structures et dans le fonctionnement de la seule Assemblée nationale. Dans un second temps il conviendra de rejeter l'idée que le fait majoritaire suppose nécessairement « l'inertie

¹⁶⁶ P. TÜRK, *op. cit.*, pp. 402-403.

¹⁶⁷ J-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *op. cit.*, p. 975.

¹⁶⁸ B. BAUFUME, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la cinquième République*, Thèse de doctorat en droit public, LGDJ, 1993.

¹⁶⁹ Selon la formule utilisée par le président Alain Poher, lors de son discours du 8 octobre 1986, cité par H. MICHON-DEVILLIERS, *op. cit.*, 2003.

parlementaire »¹⁷⁰, l'allégeance aveugle au Gouvernement nommé par le Chef de l'État, en se fondant sur l'étude du travail parlementaire de la seconde chambre.

Il s'agira de défendre la position suivant laquelle le fait majoritaire se retrouve dans l'ensemble des composantes et des actions institutionnelles du Parlement bicaméral de la V^e République. Le bicamérisme n'est pas une simple technique d'organisation du Parlement, mais bien un élément politique du système constitutionnel que le fait majoritaire contribue à forger. Ce phénomène est vécu d'une façon unique à la seconde chambre et son étude se proposera d'éclairer la notion de majorité parlementaire sous la V^e République. Il s'agit donc de ne plus limiter la notion de majorité parlementaire à la seule Assemblée nationale afin de parler plus largement d'un bicamérisme majoritaire abritant dans chacun des composants du Parlement une majorité parlementaire spécifique à chacune des deux assemblées.

Le but de la recherche est donc de révéler le lien indissoluble qui a été établi entre le fait majoritaire et le bicamérisme de la V^e République ; ce qui amène à défendre un double point de vue dans cette étude. Le premier est qu'il convient d'admettre l'existence d'un fait majoritaire personnalisé à la seconde chambre transcendant la composition numérique de son l'hémicycle. Le second est que l'existence d'une majorité numérique au Sénat, depuis 1981, est une explication possible, mais insuffisante de son action institutionnelle. Il est alors légitime de s'interroger sur le contexte politique et institutionnel qui environne la seconde chambre depuis les années 1980, et sur les changements engendrés sur son organisation, son fonctionnement et l'exercice de sa fonction législative dans les relations institutionnelles entretenues avec les autres pouvoirs publics.

Le lien entre le fait majoritaire et le bicamérisme doit être examiné avec minutie, car il se révèle bien plus important que ne le laisse entrevoir la doctrine. En effet, c'est en raison de l'apparition du phénomène majoritaire que l'on observe une transformation organisationnelle comme de la conduite de son action parlementaire. Jusqu'à une période encore récente, le bicamérisme était perçu comme étranger au phénomène majoritaire. Il paraît difficile cependant de caractériser le regard sénatorial

¹⁷⁰ J-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *op. cit.*, p. 985.

sur la procédure législative sans faire « référence à l’environnement sur lequel celui-ci se pose »¹⁷¹. Aussi cette thèse se fixe pour objectif d’examiner la place de la seconde chambre dans le système institutionnel de la V^e République, par l’intégration des mécanismes du parlementarisme majoritaire et des éléments de rationalisation le composant. Cette démarche doit permettre de déterminer le comportement institutionnel de la seconde chambre et des marges de manœuvre dont elle dispose à l’aune du fait majoritaire.

Ainsi, si le fait majoritaire est désormais connu par les deux chambres de la V^e République, il ne produit pas les mêmes conséquences institutionnelles et juridiques au Sénat. Sa présence en tant qu’assemblée parlementaire doit lui permettre « de tempérer le jeu majoritaire et de proposer des alternatives prospectives »¹⁷². Le bicamérisme, d’apparence inégalitaire juridiquement, fait en réalité sa force¹⁷³ dans le système majoritaire en lui donnant une plus grande marge de manœuvre législative. La seconde assemblée ne peut cependant jouer pleinement un rôle modérateur que « si la formation des majorités en son sein n’est pas rigoureusement connectée à la formation des majorités au sein de la première assemblée »¹⁷⁴. Or l’alternance de 1981 lui en offre précisément l’occasion dans la différenciation apparente des majorités parlementaires. Cette thèse permettra d’établir que le fait majoritaire participe à la justification et à la détermination de l’identité du bicamérisme de la V^e République et de légitimer son maintien dans les institutions de 1958 par une connaissance personnalisée et spécifique du phénomène.

Compte tenu de sa différenciation organisationnelle comme fonctionnelle, la seconde chambre peut encore vivre à sa façon le phénomène majoritaire et coexister avec l’Assemblée nationale en charge de l’exprimer. Le Sénat se distingue, au contraire, par son aptitude à « surmonter le clivage entre majorité et opposition et par

¹⁷¹ A. DELCAMP, « La procédure législative regard et pratiques sénatoriales », in, *Actes de la journée d’étude du 17 mars 1995, Le bicamérisme*, PUAM, Economica, 1997, p. 35.

¹⁷² D. HOEFFEL, « Le Sénat et le bicamérisme », *Association nationale des docteurs en droit*, n°87, 2000, p. 13.

¹⁷³ Comme le note, G. DELFAU, sénateur socialiste : « C’est la limitation de ses pouvoirs constitutionnels qui fait la force du Sénat au sein du Parlement (...) parce qu’il est dépourvu de la force de frappe qu’est la motion de censure, la Constitution tolère qu’il mène plus avant la résistance parlementaire » (*Le Monde*, 5 août 1986).

¹⁷⁴ B. MANIN, « La seconde chambre et le Gouvernement complexe », *RIPC*, 1999, p. 189.

son souci de permettre à tous les membres d'exercer leurs responsabilités en dehors de toute exclusivité d'une majorité »¹⁷⁵. C'est donc la place que le Sénat occupe dans le jeu institutionnel qui « détermine bien souvent ses réactions »¹⁷⁶, beaucoup plus que sa composition politique qui tend, en apparence, à l'éloigner ou le rapprocher du Gouvernement. C'est sur ce point fondamental que le Sénat se distingue de l'Assemblée nationale et qu'il tient pleinement sa place institutionnelle dans le système constitutionnel de la V^e République. Cette « réintroduction du Sénat dans l'action politique »¹⁷⁷, sous l'égide du fait majoritaire, doit permettre de mieux apprécier son rôle et d'opérer une certaine réhabilitation d'une institution vis-à-vis de laquelle les critiques populaires et doctrinales¹⁷⁸ n'ont jamais réellement cessé. L'intégration du Sénat au phénomène majoritaire n'a ainsi pas pour autant entraîné la disparition de l'utilité du Sénat et l'amoindrissement de la qualité et de la valeur ajoutée de ses travaux dans l'exercice de la fonction parlementaire.

Cette thèse se fixe aussi pour objectif de défendre la position selon laquelle, indépendamment du fait majoritaire, le Sénat a su occuper convenablement sa place dans « le jeu normal et régulier des institutions, sans volonté de blocage, dans la continuité de son identité institutionnelle propre et dans le respect des prérogatives constitutionnelles de chacun »¹⁷⁹. De 1981 à nos jours, le bicamérisme demeure un moyen institutionnel de modération et de tempérance du phénomène majoritaire, unissant le Gouvernement et l'Assemblée nationale, dans la disposition et l'exercice effectif des fonctions constitutionnelles dévolues à la seconde chambre.

Le parlementarisme majoritaire de la V^e République illustre l'existence d'un « tandem »¹⁸⁰ indéfectible entre l'Assemblée nationale, le Président de la République

¹⁷⁵ J. GRANGE, « Attitude et vicissitude du Sénat (1958-1980) », *RFSP*, février 1981, p. 53.

¹⁷⁶ B. FOUCHER, « Le dernier mot à l'Assemblée nationale », *op. cit.*, p. 1217.

¹⁷⁷ X. VANDENDRIESSCHE, *op. cit.*, p. 68.

¹⁷⁸ D. MAUS relève que la seconde chambre est perçue comme une « institution mal aimée », in « Table ronde : le bicamérisme, une idée d'avenir ? », *RPP*, n°1006, mai-juin 2000, p. 47 ; Le bicamérisme à la française demeure « contesté », comme le relève A. LACQUIEZE, « L'histoire du bicaméralisme en France », *RPP*, mai-juin 2000, p. 26.

¹⁷⁹ A. DELCAMP, « Les relations inédites de la majorité présidentielle avec un Sénat d'opposition », *op. cit.*

¹⁸⁰ Intervention d'H. PORTELLI, à l'occasion du colloque du 3 juin 2009 : « Le Sénat de la V^e République, les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire », Journée d'études organisée en partenariat avec le Comité d'Histoire Parlementaire et Politique, avec la participation de la FNSP et de l'Université Paul Cézanne (Aix-Marseille III), Les Colloques du Sénat, 2009.

et le relais du Gouvernement, dont les effets ne peuvent être ignorés depuis 1981 par la seconde chambre placée dans cette configuration. En définitive, la problématique à laquelle cette thèse se propose de répondre sera celle de la détermination du rôle et de la place du Sénat dans le régime parlementaire de la V^e République face à une Assemblée nationale « siège »¹⁸¹ par définition, de la majorité gouvernementale dans le système constitutionnel et institutionnel de 1958.

En conséquence, il conviendra d'envisager d'abord le phénomène accéléré et irrésistible de « majoritarisation »¹⁸² de la seconde chambre (**Première Partie**). Ce phénomène occupe une place centrale au sein des organes de direction et de travail de la seconde chambre, ce qui produit des conséquences institutionnelles véritables dans la fonction parlementaire du Sénat. Par ailleurs, il conviendra d'examiner les originalités et les spécificités de ce phénomène à la seconde chambre, dans l'organisation, le fonctionnement et dans la fonction législative (**Seconde Partie**). Il apparaît que le Sénat trouve encore sa justification dans le système majoritaire de la V^e République, grâce au maintien de l'équilibre institutionnel qui s'inscrit plus largement dans la revalorisation du Parlement. Si le fait majoritaire tend à une redéfinition de la place institutionnelle du Sénat, il prend dans cette assemblée une forme et y remplit une fonction spécifique, indépendante du fait majoritaire du couple Président-Assemblée nationale, bien éloignée des conceptions des constituants de 1958 et du fonctionnement initial des institutions.

¹⁸¹ X. VANDENDRIESSCHE, *op. cit.*, p. 69.

¹⁸² Sous le terme de « majoritarisation », il convient de retenir la définition donnée par J-L. PARODI, « imprévisible ou inéluctable, l'évolution de la V^e République : éléments constitutifs et combinatoires institutionnels », in *La Constitution de la V^e République*, O. DUHAMEL et J-L PARODI (dirs.), PFNSP, 1985, p. 24: « l'apparition d'une majorité parlementaire stable, cohérente et disciplinée, sa construction préélectorale, l'entrée du vocable et de ses dérivés dans le langage politique quotidien, son usage juridique pour l'organisation des campagnes électorales, les débats subtils sur majorité présidentielle et majorité parlementaire, les interrogations sur l'existence et l'institutionnalisation de l'opposition ».

Première partie : L'irrésistible hégémonie du système majoritaire dans le bicamérisme de la V^e République

La recherche d'une majorité par le constituant de 1958, comme par les premiers Chefs d'Etat et de Gouvernement, procédait de la volonté d'opérer une rupture avec le système des III^e et IV^e République. Le Parlement, centre délibératif par excellence du pouvoir politique en charge de la fonction législative est toujours demeuré le lieu de réunion et de formation « des majorités ». Cependant le droit constitutionnel révèle la polysémie du terme « majorité ». Ces majorités pouvaient être entendues comme des majorités de « premier et de second temps », pour reprendre l'expression de Jean-Marie Denquin, désignant respectivement « un terme d'une comparaison entre deux ou plusieurs collectifs d'objets quelconques, l'une s'avérant plus nombreuse que l'autre, (...) et une décision prise à la pluralité de voix »¹⁸³.

Sous les républiques précédentes, au sein du Parlement bicaméral, des majorités se formaient épisodiquement, à l'occasion du vote d'un texte ou encore dans le système parlementaire, lors de l'investiture ou de la révocation d'un Gouvernement. Il n'y avait donc pas « une » mais « des » majorités dans la mesure où il s'agissait de « majorités de rencontres » intermittentes qui se construisaient au gré des textes et des Gouvernements sans aucune visibilité quant à leur longévité. Ces majorités étaient le produit de négociations continues, au sein des formations parlementaires des deux structures du Parlement, comme entre elles, plaçant le Gouvernement dans une incertitude totale quant à la décision en résultant pour le présent comme pour l'avenir. Dans son discours d'une 27 août 1958 devant le Conseil d'Etat, Michel Debré souhaitait l'émergence « d'une majorité », l'utilisation du singulier n'a rien d'anodin et traduit la volonté de l'émergence d'une majorité de « troisième sens »¹⁸⁴. Au-delà d'une majorité strictement numérique au sein de l'hémicycle du Parlement, celle-ci devra posséder certaines propriétés particulières. Il s'agira d'abord d'une

¹⁸³ J-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *RDP*, 1993, p. 958.

¹⁸⁴ *Ibid*, p. 962.

majorité temporellement longue couvrant l'ensemble de législature¹⁸⁵. Il s'agira ensuite d'une majorité dotée d'une ampleur suffisante, écartant l'incertitude d'une désunion¹⁸⁶. Il s'agira enfin d'une majorité appuyant le Gouvernement qui procède du Chef de l'Etat¹⁸⁷. La notion de majorité prend alors une tournure institutionnelle en tant qu'élément du système constitutionnel et politique dans lequel elle s'insère.

La présence d'une majorité parlementaire au sein « des assemblées délibérantes ou à l'occasion des élections politiques »¹⁸⁸ doit conduire le droit constitutionnel et le droit parlementaire à s'intéresser aux conséquences juridiques d'un phénomène essentiellement extra-juridique. L'apparition d'une majorité n'est pas un concept juridique en ce sens que la notion entendue dans un « troisième sens » n'est présente ni dans la Constitution, ni dans les révisions postérieures, ce qui explique l'absence de sa reconnaissance en tant que telle par le Conseil constitutionnel. Cette absence doit-elle conduire le droit constitutionnel à ne pas s'intéresser à la notion ? Longtemps « la seule constatation (de la majorité) a suffi à l'exclusion (disciplinaire) du rôle et de l'essence de la majorité »¹⁸⁹, or cette dernière n'est pas étrangère à la discipline juridique. Une majorité est un « fait politique qui se constate, non une institution qui se décrète »¹⁹⁰, or si la discipline juridique, à laquelle appartient le droit constitutionnel, est insuffisante à permettre avec certitude l'apparition d'une majorité, les causes de sa survenue n'y sont pas totalement étrangères. En effet, les causes peuvent être recherchées dans le droit électoral et les mécanismes du droit parlementaire liés à la rationalisation du parlementarisme.

¹⁸⁵ François Mitterrand constate à l'occasion du Conseil des ministres du 8 juin 1986, l'apparition d'une majorité « stable », relevé par P. AVRIL et J. GICQUEL, « Chronique constitutionnelle française », *Pouvoirs*, n°47, 1988, p. 208.

¹⁸⁶ La majorité est alors « certaine », comme le rappelle le général de Gaulle lors de sa Conférence de presse du 16 juillet 1965, Michel Debré parle quant à lui de majorité « cohérente », dans son discours du 27 août 1958 tout comme G. POMPIDOU, *Le nœud gordien*, Flammarion, 1964, p. 170. La doctrine qualifie cette majorité de « disciplinée », pour J. PETITOT, « La V^e République et la continuité du pouvoir sous de Gaulle et Pompidou », *RDP*, 1974, p. 1657, « inconditionnelle » pour S. COHEN, « Le contrôle parlementaire de la politique de défense », *RDP*, 1977, p. 411., « fidèle », pour P. ARDANT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 1992, p. 444.

¹⁸⁷ La majorité devient « organique » pour H. TRNKA, « Évolution de la procédure de la commission mixte paritaire au cours de la seconde législature de la V^e République », *RDP*, 1967, p. 761 et P. AVRIL *Le régime politique de la V^e République*, LGDJ, 3^{ème} éd., 1975, p. 401.

¹⁸⁸ O. BEAUD, « Le principe majoritaire dans la théorie constitutionnelle des formes politiques », *Jus politicum*, n°15, 2015.

¹⁸⁹ J-C. COLLIARD, « La singularité française », *Pouvoirs*, n°85, 1998, p. 41.

¹⁹⁰ J-M. DENQUIN, 1958, *La genèse de la V^e République*, PUF, Politique d'aujourd'hui, 1988, p. 394.

Sous la V^e République, la constitutionnalisation de plusieurs éléments relevant initialement du domaine législatif a été réalisée en vue de la formation et de la stabilité d'une majorité. Ces finalités du constituant doivent être prises en compte dans l'examen de la place et du rôle de la seconde chambre au sein du Parlement. Cette prise en compte de la V^e République et du fait majoritaire en tant que système doit conduire à s'intéresser aux institutions parlementaires bicamérales dans leurs aspects structurels et fonctionnels et aux droits qu'a entendu leur conférer le constituant.

Depuis 1981, le développement et l'enracinement d'une majorité au sein des deux structures du Parlement dans les périodes de concordance, comme de discordance des assemblées, conduit à s'interroger sur le rôle et la place de la seconde chambre française dans le concert des pouvoirs au regard de la mission originellement dévolue. L'émergence d'une majorité et sa présence durable au sein des institutions parlementaires de la V^e République signifient une institutionnalisation de la notion de majorité. Cette institutionnalisation de la majorité au sein du Parlement bicaméral de la V^e République s'observe à l'intérieur des structures parlementaires. On assiste alors à une « majoritarisation » de la structure interne des Assemblées affectant l'autonomie de l'organisation et du fonctionnement général du Parlement bicaméral (**Titre 1**). Cette apparition et cette permanence d'une majorité au sein, comme entre les deux composants du Parlement oriente la fonction constitutionnelle et institutionnelle dévolue à la seconde chambre et corrélativement au bicamérisme de la V^e République (**Titre 2**).

TITRE 1 : LE DEVELOPPEMENT D'UNE « MAJORITARISATION » DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT GENERAL DU PARLEMENT BICAMERAL

Avant d'être un phénomène strictement politique dont l'observation se limiterait à l'hémicycle des assemblées parlementaires, la présence d'une majorité se vérifie publiquement à l'occasion de la séance plénière, mais nécessite préalablement une stabilisation en amont dans les structures internes des chambres.

L'émergence et le maintien continu d'une majorité au sein des assemblées parlementaires, conjugués aux normes juridiques du parlementarisme rationalisé ont contribué à la diminution de la place et du rôle fonctionnel du Parlement. En conséquence, le Parlement peine à s'affirmer « dans l'exercice de ses attributions »¹⁹¹, ce qui nécessite une réflexion quant à la place et l'incidence institutionnelle de la seconde chambre vis-à-vis de la première, d'une part, et à l'égard du Gouvernement, d'autre part. Or la compréhension des effets juridiques et institutionnels du phénomène majoritaire sur les parlementaires comme sur l'exercice du travail législatif ne saurait être appréhendée indépendamment des différentes structures organisationnelles et fonctionnelles des Assemblées. L'émergence d'une majorité au sein des structures administratives, politiques et dans le fonctionnement général du Parlement implique une « majoritarisation » structurelle emportant des incidences sur le rôle et la place du Parlement dans le régime parlementaire et de la seconde chambre dans le système constitutionnel et politique de la V^e République. La stabilisation structurelle d'une majorité devient alors le corollaire d'une sédentarisation fonctionnelle de celle-ci et d'un Parlement bicaméral plus généralement.

Le phénomène majoritaire prend d'abord corps dans les organes de direction des Assemblées parlementaires modifiant en conséquence « les pratiques parlementaires »¹⁹² dans la répartition comme dans l'exercice des fonctions directionnelles au sein des assemblées législatives. Présente en séance plénière, la majorité structure les instances de

¹⁹¹ « La réforme du travail parlementaire, 1958-1988 », Journée d'études de l'AFDC du 15 mars 1991 cité par P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Dalloz, 2005, p. 27.

¹⁹² J-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *RDP*, 1993, p. 982.

direction des chambres et avec elles la planification des travaux des Assemblées. La présence du phénomène majoritaire au sein des organes administratifs décisionnel emporte une incidence sur la programmation du travail législatif en vue de l'exercice de la fonction délibérative (**Chapitre 1**). Le phénomène prend ensuite des effets quasi-journaliers pour les parlementaires des deux assemblées, dans la mesure où il s'observe dans les instances collectives en charge du travail législatif. Ces formations intérieures assurant une fonction à la fois technique et politique sont désormais imprégnées du fait majoritaire et exercent leur mission de travail préparatoire à la séance publique dans un rapport institutionnel orienté vers la stabilisation d'une majorité (**Chapitre 2**). Enfin c'est au stade de la séance publique que va s'observer une instrumentalisation par la majorité du cadre général et du fonctionnement des débats parlementaires. Le Parlement bicaméral devient alors le lieu de l'expression de la majorité (**Chapitre 3**).

Chapitre 1 : La « majoritarisation » des organes de direction législative du Parlement

La présence du fait majoritaire au sein de l'activité parlementaire de la seconde chambre ne saurait être comprise et appréhendée indépendamment des structures organisationnelles de celle-ci. En effet, l'importance institutionnelle d'une Assemblée ne se vérifie pas tant aux pouvoirs dont elle dispose constitutionnellement, qu'à la force de son organisation interne. Si l'organisation des assemblées parlementaires demeure faible, les assemblées délibérantes perdent par la même occasion « les attributions qu'on a voulu leur accorder »¹⁹³.

Le renouvellement parlementaire est suivi de celui des organes administratifs en charge de la direction législative des chambres, permettant « aux rapports de force que traduit la composition au lendemain des élections, la détention du pouvoir »¹⁹⁴. En matière d'attribution de postes, la majorité possède « une doctrine »¹⁹⁵ et la capacité de la mettre en œuvre. Sa présence est définie par les groupes parlementaires au sein des instances décisionnelles du Parlement (**Section 1**), expliquant pour une large part, l'instrumentalisation de la direction de ses travaux, dans l'exercice des prérogatives réglementairement et constitutionnellement dévolues. Corrélativement à sa vérification dans les instances en charge de l'organisation et du fonctionnement général de la seconde chambre, le phénomène se constate également dans sa principale structure politique : la Conférence des présidents (**Section 2**).

¹⁹³ « La loi écrite les leur garantit (les attributions) ; mais qu'est-ce que la loi écrite, lorsque l'assemblée qui devait exercer ces pouvoirs n'a pas trouvé en elle-même la force suffisante pour s'en saisir, les exercer et en garantir la possession ? », in P. ROSSI, *Cours de droit constitutionnel*, Dalloz, 80^{ème} leçon, t.IV, 2012, p. 109.

¹⁹⁴ J-L. PARODI, « Le rôle du Parlement dans le système politique français », *Les Cahiers français*, n°174, janvier-février 1976, p. 5.

¹⁹⁵ J-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *RDP*, 1993, p. 983.

Section 1 : La « majoritarisation » des organes généraux décisionnels du Parlement

Le fait majoritaire s'observe progressivement dans l'organisation générale du Sénat de la V^e République. Les organes décisionnels qui abritent les principales structures politiques des chambres sont désormais indiscutablement confrontés à la logique majoritaire. La politisation de l'organisation générale du Sénat à travers la Présidence du Plateau, instance politique individuelle (**Paragraphe 1**), comme celle du Bureau (**Paragraphe 2**), principale instance politique collégiale, explique une part non négligeable du fonctionnement du Parlement bicaméral à l'aune du phénomène majoritaire.

Paragraphe 1 : La « majoritarisation » de la Présidence des assemblées parlementaires

Le Président de la seconde chambre, à l'instar de son homologue de la première, possède théoriquement une fonction des plus impartiales censée l'éloigner des contraintes de la majorité. L'indépendance du Président serait en quelque sorte, « le reflet de l'indépendance de la chambre »¹⁹⁶. Or l'indépendance du Président de la Chambre, se mesure de deux points de vue comme le notait Paul Deschanel : « Entre le Président du corps législatif impérial, serviteur du maître et le Président serviteur d'un parti »¹⁹⁷. Néanmoins les modalités du scrutin permettant l'élection du Président de la Chambre (**A**) et l'usage des prérogatives présidentielles (**B**), tendent à inclure ce dernier, dans la logique majoritaire de la V^e République, alors que son statut était censé le placer au-dessus des contingences partisans.

¹⁹⁶ Y. MENY, *Politique comparée*, Montchrestien, Paris, 4^{ème} éd., 1993, p. 216.

¹⁹⁷ P. DESCHANEL, préface de l'ouvrage d'H. RIPERT, *La présidence des assemblées politiques*, Paris, Arthur Rousseau, 1908, p. 11.

A. La politisation du scrutin présidentiel

Le droit public français admet depuis longtemps le devoir et l'exigence d'une impartialité du Président de la Chambre vis-à-vis non seulement du pouvoir exécutif, mais des partis politiques¹⁹⁸. Cette impartialité est rattachée au principe d'autonomie législative qui permet aux chambres dans un régime parlementaire d'organiser elles-mêmes les modalités d'élection de leur Président par l'intermédiaire de leur règlement. L'élection parlementaire du Président de la chambre est donc le gage effectif de son « indépendance institutionnelle »¹⁹⁹ à l'égard du pouvoir exécutif. Par principe le Président de la seconde chambre, au même titre que celui de l'Assemblée, est un membre élu par cette dernière, suivant des modalités qu'elle aura préalablement déterminées. Par exception, le Président d'une Assemblée peut appartenir au pouvoir exécutif comme ce fut longtemps le cas dans les pays anglo-saxons²⁰⁰, ce qui permet à ce dernier de conserver un droit de regard sur l'organisation et le travail du pouvoir législatif, notamment à la chambre haute jugée longtemps plus proche que la chambre basse des intérêts supérieurs de la Nation.

Ce principe d'impartialité est applicable indissociablement aux chambres et suppose que la Présidence n'est pas et ne doit pas être liée au « sort de telle ou telle politique »²⁰¹. Il ne s'agit donc pas pour les parlementaires d'élire un *leader* politique dont le rôle pourrait être transposé, sous la V^e République, dans celui de chef de la majorité parlementaire. Le risque d'une politisation de la Présidence serait alors de mettre en danger la fonction même de délibération des assemblées qui suppose une liberté dans le vote et dans la discussion de la loi à l'occasion des débats parlementaires²⁰².

¹⁹⁸ « Le fauteuil ne saurait être pris pour une tribune plus haute, d'où un chef de parti, se substituant au Gouvernement, lance tantôt des mots d'ordre à la majorité, tantôt des apostrophes à la minorité, tantôt des ripostes à des manifestations extérieures », P. DÉSCHANDEL, *op. cit.*, p. 18.

¹⁹⁹ É. OLIVA, *L'article 41 de la Constitution du 4 octobre 1958 : initiative législative et Constitution*, Economica, PUAM, 1997, p. 482.

²⁰⁰ Le vice-président préside continuellement depuis 1787 le Sénat américain (Art.1, Sect.3, al.4 de la Constitution de 1787), de même que jusqu'en 2003, le *Lord* chancelier présidait la Chambre des *Lords* du Royaume-Uni.

²⁰¹ JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Ed. Panthéon-Assas, 2004, p. 527.

²⁰² « Ce serait une erreur périlleuse de vouloir faire du Président d'une assemblée un leader politique ; à prétendre mettre au service d'une opinion une magistrature qui est par essence protectrice des droits de tous, on supprime la liberté de la tribune et on porte une atteinte mortelle au régime de discussion »,

Sous la V^e République et avec l'alterance de 1981, la plupart des occupants du Plateau (Sénat) et du Perchoir (Assemblée nationale), ne furent pas assimilés à des « Présidents-arbitres » véritables techniciens des débats législatifs, mais davantage à des « Présidents-*leaders* »²⁰³ à raison du phénomène majoritaire. L'élection du Président est indiscutablement dans cette perspective « le premier acte politique »²⁰⁴ d'une assemblée parlementaire renouvelée et cela à cause de la faiblesse de son indépendance à l'égard des groupes parlementaires.

L'élection au Plateau est aujourd'hui irrésistiblement tributaire de l'importance numérique occupée par les groupes parlementaires dans l'hémicycle. Il est en effet arithmétiquement logique d'affirmer que le candidat appartenant au groupe parlementaire le plus important en termes de sièges se verra faciliter l'ascension au Petit-Luxembourg comme à l'hôtel de Lassay. Le groupe parlementaire constituant la majorité numérique de l'hémicycle s'efforcera vraisemblablement d'obtenir une forte discipline de la part de ses membres pour presser ces derniers d'élire un candidat issu de la famille politique à laquelle il a déclaré appartenir lors de son élection. Ainsi, l'élection de 1998 remportée par Christian Poncelet s'explique d'abord et peut-être surtout, par le fait que le groupe RPR possédait l'effectif parlementaire le plus nombreux de la seconde chambre. Dans la même perspective, lors des élections sénatoriales de 2014, Gérard Larcher bénéficia au premier tour de 145 voix alors que le groupe UMP possédait 144 membres affiliés et constituait le groupe parlementaire le plus important numériquement.

Si un candidat à la Présidence du Sénat est affilié à un groupe parlementaire dont l'effectif ne lui permet pas d'emporter à lui seul le Plateau, rien ne l'empêche cependant de recevoir l'appui des autres forces politiques parlementaires se sentant assimilées aux idées exprimées par le groupe parlementaire du candidat. En 2011, Jean-Pierre Bel ne pouvait espérer remporter l'élection qu'avec le seul soutien du groupe

Ibid ; « Un président qui descend dans l'arène, fait en même temps descendre l'Assemblée et le régime parlementaire », P. DESCHANEL, *op. cit.*, p. 28.

²⁰³ Expressions empruntées à Y. DAUDET, *La Présidence des assemblées parlementaires françaises*, PUF, 1965, p. 5. Voir sur ce sujet : M. PRELOT, *Droit parlementaire français*, Cours IEP., 1957-58, fasc. II ; p. 38.

²⁰⁴ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, Montchrestien, 2^{ème} éd., 2012, p. 55.

socialiste auquel il appartenait (141 membres). Le groupe parlementaire du candidat socialiste distançait en effet de trop peu le groupe parlementaire du Président sortant (132 sièges). Le renfort des voix des groupes CRC (21 membres) et d'une partie des sénateurs RDSE (16 sièges) lui permit d'emporter le scrutin avec une majorité de voix bien plus importante et cela dès le premier tour du scrutin (179 voix). Il en résulte que l'apparition d'une coalition majoritaire pour l'élection du Président du Sénat vient pallier l'absence d'une majorité monolithique constituée par un seul groupe parlementaire dans l'hémicycle.

Ce phénomène n'est pas observable au Palais Bourbon dans la mesure où le candidat à la Présidence de l'Assemblée nationale est susceptible de l'emporter avec les seules voix du groupe majoritaire²⁰⁵ à raison d'une majorité numérique homogène et cohérente. Par ailleurs, l'ensemble des occupants du Perchoir furent non seulement membres du groupe parlementaire majoritaire, mais appartenaient tous sans exception à la majorité gouvernementale. L'élection présidentielle au sein du Parlement bicaméral est donc dépendante, pour une large part, du soutien manifesté et apporté par les groupes parlementaires au candidat déclaré.

Depuis 1958 pour l'Assemblée nationale et 1998 pour le Sénat, le vainqueur a toujours été le parlementaire membre du groupe numériquement le plus important dans l'hémicycle. Il convient également de relever que l'occupation de la présidence d'un groupe parlementaire constitue un atout important dans la candidature à la Présidence. S'il faut attendre 2011 pour qu'un ancien président de groupe parlementaire accède au Plateau, le Perchoir fut occupé bien plus régulièrement par des anciens présidents de groupes parlementaires qui, une fois majoritaires, permirent à leur ancien *leader* d'accéder à la fonction suprême de l'Assemblée nationale²⁰⁶. Difficile alors de ne pas affirmer, comme le relève Jean-Pierre Camby et Pierre Servent, que les assemblées « élisent bien plus des chefs de groupes que des présidents d'institution »²⁰⁷. Certains

²⁰⁵ Ainsi Jean-Louis Debré (UMP) fut élu au Plateau en 2002 avec 342 voix, son groupe parlementaire (membres et apparentés) s'élevait à 359 voix.

²⁰⁶ Ainsi Louis Mermaz, Laurent Fabius, Philippe Séguin, Jean-Louis Debré ou Bernard Accoyer ont occupé la Présidence de l'Assemblée nationale presque dans la foulée de la présidence du groupe parlementaire qu'ils occupaient précédemment.

²⁰⁷ J-P. CAMBY et P. SERVENT, *Le travail parlementaire sous la V^e République*, Montchrestien, Paris, 5^{ème} éd., 2011, p. 38.

groupes parlementaires, notamment ceux constituant le prolongement parlementaire des partis de Gouvernement se réfèrent directement aux statuts et instances politiques pour la proposition d'une candidature à la Présidence²⁰⁸. Depuis 1958 à l'Assemblée nationale et 1998 au Sénat, le Président de la chambre est systématiquement membre du groupe parlementaire majoritaire bien qu'à l'instar de l'Allemagne ou de l'Espagne, il n'en soit pas pour autant le *leader*.

L'existence des groupes politiques et la bipolarisation des forces politiques ne sauraient « laisser subsister de doute »²⁰⁹ sur le choix des parlementaires candidats à la Présidence et font ainsi perdre de sa valeur au caractère secret et public du scrutin réputé favoriser l'impartialité dans l'exercice des fonctions présidentielles.

Le règlement des assemblées parlementaires se voulant aller de pair avec l'impartialité du futur Président, renoue avec le scrutin public à la tribune²¹⁰. Cependant, il dissipe mal, en raison de la bipolarisation des forces politiques présentes dans l'hémicycle, l'inévitable discipline mise en place par les groupes parlementaires et cela en dépit de la liberté de vote à laquelle sont attachés traditionnellement les sénateurs. Il ne permet pas toujours un choix pleinement éclairé. En effet, la majorité ne choisira pas nécessairement la personne la plus expérimentée dans sa connaissance du travail parlementaire et de l'institution, mais celle qui, à raison des affinités politiques portées par le candidat, est la mieux à même de représenter et de défendre les convictions de la majorité. En substituant aux qualités personnelles, les qualités politiques du candidat, le vote public tendrait alors à « violenter le droit de la majorité de choisir en conscience celui qu'elle croit le plus apte »²¹¹.

Pour l'opposition, le scrutin public ne permet pas également d'apprécier réellement les aptitudes du candidat. La minorité parlementaire se réclamant de l'opposition peut en effet avoir de l'estime et apprécier les qualités techniques du candidat à la Présidence, mais peut choisir spontanément de ne pas lui attribuer son

²⁰⁸ Ainsi les statuts du Parti socialiste disposent expressément à l'article 5.2.1 que « Les désignations du candidat aux fonctions de Président du Sénat, Président de l'Assemblée nationale, nécessitent l'avis conforme du Bureau national ».

²⁰⁹ A. MARTIN, *Le président des assemblées parlementaires sous la V^e République*, Thèse de doctorat en droit public, LGDJ, 1996, p. 69.

²¹⁰ Art.3 al.4 RS et Art.9 al.2 RAN.

²¹¹ JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *op. cit.*, p. 526.

vote, en raison de son affiliation à un groupe parlementaire de la majorité dont elle ne partage pas les convictions. La majorité comme la minorité sénatoriales ne bénéficient donc pas d'un choix pleinement technique, puisque leur suffrage s'opère dans un raisonnement majorité/opposition indépendant généralement des qualités personnelles et parlementaires du candidat. Le critère de l'affiliation partisane commande ainsi le choix des sénateurs au même titre que les députés, et les membres de la majorité comme de la minorité se retrouvent assignés à une certaine forme d'obligation de soutenir le candidat « issu de leur rang, sauf à manifester publiquement leur indiscipline »²¹².

L'élection présidentielle est également diligentée dans une certaine mesure par l'Élysée ce qui renforce la tutelle du pouvoir exécutif et de la majorité présidentielle au sein même des chambres. Il est en effet fréquent du moins à l'Assemblée nationale, que le Chef de l'État fasse part publiquement de ses préférences et manifeste son soutien à tels ou tels candidats déclarés au Perchoir. Cette manifestation doit encourager le candidat membre de la majorité présidentielle, à se lancer corps et âme dans la bataille et ses éventuels concurrents à annoncer leur désistement en faveur du candidat qui a reçu l'onction du Chef de l'État²¹³. Le vote en séance publique ne sert ainsi le plus souvent qu'à entériner « une décision politique prise en amont »²¹⁴.

Si le Chef de l'État semble se désintéresser, du moins publiquement de l'élection à la Présidence du Sénat dans la mesure où les prises de position en faveur de tel ou tel candidat sont rares, il n'en demeure pas moins que leur profil fait naître un doute sur la complaisance supposée du candidat à l'égard de l'exécutif. Ainsi, René Monory, Président du Sénat entre 1992 et 1998, fut Ministre de l'Éducation nationale dans le Gouvernement de Jacques Chirac entre 1986 et 1988, ce qui lui permit d'entretenir avec ce dernier d'excellentes relations, lors de son accession à l'Élysée en 1995. Dans le

²¹² J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, Thèse de doctorat en droit public, Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, 2004, p. 43.

²¹³ En 1978, Jacques Chaban-Delmas annonça sa candidature au Perchoir avec le soutien du président Giscard d'Estaing, alors que Jacques Chirac, président du groupe RPR et une grande partie des députés gaullistes, avaient manifesté leur préférence pour Edgar Faure. Edgar Faure perdit le scrutin et le Chef de l'État envoya une lettre de félicitation à Jacques Chaban-Delmas en précisant qu'il « comptait sur lui pour apporter sa contribution à l'œuvre de progrès législatif qui marquera la nouvelle législature », cité par A. MARTIN, *op. cit.*, p. 86. Le soutien du Chef de l'État était en réalité manifesté par la volonté de rechercher la majorité parlementaire la plus large possible au soutien du programme présidentiel, que la présence d'un des fidèles de Jacques Chirac au Plateau, risquait potentiellement d'atténuer.

²¹⁴ J. BENETTI, *op. cit.*, p. 44.

même sens, Gérard Larcher fut Ministre délégué aux Relations du travail dans le Gouvernement Raffarin III (2004-2005), puis Ministre délégué à l'Emploi, au Travail et à l'Insertion professionnelle des jeunes dans le Gouvernement Villepin (2005-2007). Il en résulte que son élection au Plateau entre 2008 et 2011 ne pouvait que se dérouler dans une relation de parfaite harmonie institutionnelle à l'égard du Chef de l'État élu en 2007 puisqu'il fut son acolyte au sein Gouvernement, ce qui n'empêcha pas Nicolas Sarkozy de continuer à le consulter régulièrement sur les questions sociales. Cette situation se retrouve dans d'autres secondes chambres européennes comme au Sénat espagnol où le Président Garcia-Escudero, ancien porte-parole du groupe parlementaire Parti populaire, fut choisi en 2011 par Mariano Rajoy Président du parti et futur Président du Conseil, pour conduire l'ascension du parti majoritaire à la Présidence du Sénat espagnol.

De manière plus inquiétante à l'égard de l'impartialité et de l'indépendance supposée du Président de la chambre, certains occupants du Perchoir à l'Assemblée nationale ont non seulement affirmé leur soutien au Chef de l'État, mais plus problématiquement encore, le soutien du Parlement et de sa majorité à l'application du programme présidentiel²¹⁵. La logique majoritaire de la V^e République a ainsi conduit le Chef de l'État à s'intéresser au scrutin présidentiel des assemblées législatives, alors que ses modalités sont définies et mises en œuvre par le seul Parlement.

L'élection à la Présidence du Sénat semble alors s'inscrire dans la logique majoritaire prégnante à l'Assemblée nationale, manifestée par l'intervention croissante des partis dans la désignation et la reconduction des candidats en fonction de la majorité gouvernementale. La réélection de Christian Poncelet en 2004, ou l'élection de Gérard Larcher en 2008 et sa réélection en 2014, participent de cette logique inhérente à l'ensemble du Parlement. L'organisation des primaires par les partis de la seconde chambre pour départager le candidat au Plateau, comme Gérard Larcher en 2008 par le

²¹⁵ « Notre peuple a renouvelé sa confiance au Président François Mitterrand, dont je salue ici la grande victoire. C'est pour mettre en œuvre ce projet, que Michel Rocard a été nommé Premier ministre. Leur succès sera le succès de la France, il passe par le concours actif de l'assemblée que nous occupons », extrait de l'allocation prononcée par Laurent Fabius, Président de l'Assemblée nationale le 23 juin 1988, in *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V^e République*, textes et documents rassemblés par D. MAUS, La documentation française, 1995, p. 139.

groupe UMP, témoigne de la mainmise de l'appareil partisan sur l'élection du Président. Si le Président de la seconde chambre se veut avant tout être l'homme de tous les sénateurs et non d'un groupe parlementaire, son élection passe d'abord par le soutien de la majorité sénatoriale. Aussi veillera-t-il à la remercier, en faisant d'abord référence au groupe parlementaire le plus important de cette dernière et à laquelle désormais il appartient²¹⁶.

L'élection du Président du Sénat perd alors de sa surprise, comme en témoignent la baisse du nombre de candidatures au Plateau et la réunion de la majorité absolue dès le premier tour à l'instar de l'Assemblée nationale. Depuis 1981, peu de Présidents passeront par un second ou un troisième tour pour pouvoir accéder au Plateau²¹⁷, illustration de la constitution rapide d'une majorité sénatoriale nécessaire et de l'obtention rapide de la majorité absolue. À partir de 1981, les divergences idéologiques entre le Sénat et l'exécutif et la majorité à l'Assemblée nationale sont élevées et confortent la « majoritarisation » à la Présidence du Sénat contre le Gouvernement avec l'établissement d'une majorité rapidement constituée²¹⁸ pour son élection, confirmant l'affirmation selon laquelle : « la majorité sénatoriale fait bloc derrière son Président »²¹⁹.

La « majoritarisation » du Plateau du Sénat s'explique également par l'appartenance de son Président à l'un des partis de Gouvernement et à la systématisation de l'existence d'une majorité nette et cohérente à la désignation de celui-ci. L'élection de Christian Poncelet en 1998 met fin à l'hégémonie centriste

²¹⁶Allocution de Jean-Pierre Bel du 1^{er} octobre 2011 : « Je veux remercier particulièrement mes amis socialistes, communistes, radicaux de gauche, écologistes, divers gauche. (...). Nous allons bâtir une majorité nouvelle composée de sénatrices et de sénateurs socialistes, communistes, radicaux de gauche, écologistes, divers gauches (...) » *JORF* Sénat, Séance du 1^{er} octobre 2011, session ordinaire 2011-2012, p.6526 ; Allocution de Gérard Larcher du 1^{er} octobre 2008 : « Merci, chers collègues du groupe de l'UMP, pour le soutien initial que vous m'avez apporté. Nous étions trois avec nos parcours à solliciter l'immense honneur d'avoir à faire passer dans la réalité les convictions qui sont les nôtres, pour notre assemblée et pour notre pays. Les conditions dans lesquelles s'est exercé notre choix honorent notre groupe et notre Sénat (...). » *JORF* Sénat, Séance du 1^{er} octobre 2011, session ordinaire 2008-2009, p. 5213.

²¹⁷Entre 1981 et 2014, n'ont pas été élu ou réélu dès le premier tour : Alain Poher (1989), René Monory (1992), Christian Poncelet (1998), Gérard Larcher (2014). Autrement dit, sur 11 scrutins tendant à élire le président de la haute assemblée, 4 seulement ont donné lieu à un second tour.

²¹⁸Alain Poher a été ainsi réélu sans difficulté entre 1983 et 1986 (210 voix sur 306 suffrages exprimés en 1983 ; 230 voix sur 309 suffrages exprimés en 1986) ; Christian Poncelet a été réélu dès le premier tour en 2001 avec 201 voix sur 306 suffrages exprimés ; Jean-Pierre Bel est élu dès le premier tour en 2011 avec 172 voix sur 342 suffrages exprimés.

²¹⁹F. LAFFAILLE, *Le Président du Sénat depuis 1875*, l'Harmattan, 2003, p. 59.

traditionnelle à la seconde chambre et signe l'apparition d'une majorité gaulliste au Plateau comme dans l'hémicycle. Le clivage droite/gauche est désormais présent dans le scrutin présidentiel et décourage la pluralité de candidatures au sein d'une même formation parlementaire comme en témoigne la rareté du dépôt des candidatures des formations minoritaires²²⁰. Si des candidatures centristes sont encore déposées comme celle de Valérie Létard en 2011 ou de François Zocchetto en 2014, il n'en demeure pas moins que leur chance d'élection s'amenuise à raison de la bipolarisation de l'hémicycle de la seconde chambre.

Le scrutin d'octobre 1998 symbolise la fin de « l'hégémonie de la majorité centriste au sein de la seconde chambre »²²¹ et cette dernière n'est jamais réapparue à l'occasion des différents scrutins. Paradoxalement, comme le note Jean-Louis Bauer, le centrisme sénatorial « aiguise la lutte quand le clivage majoritaire droite/gauche et clarifie l'affrontement »²²². Non seulement René Monory, dernier président centriste et candidat à sa réélection, fut évincé dès le premier tour du scrutin, mais chose encore plus surprenante, le candidat RPR incarné par Christian Poncelet, recueillit une partie des voix du candidat centriste²²³. Le clivage politique national tend alors à se retrouver dans le scrutin présidentiel en signant la fin de la majorité sénatoriale centriste au profit d'un clivage bipolaire droite-gauche incarné par les candidats au Plateau membres d'un parti de Gouvernement. Ces candidats dissuaderont les candidatures centristes afin d'effectuer le plein de voix nécessaire pour battre le candidat proposé par le camp adverse.

La bipolarisation apparente parmi les groupes parlementaires tend à se reproduire non seulement dans la campagne en vue de l'accession à la Présidence du Bureau des assemblées parlementaires, mais également dans l'exercice de la fonction

²²⁰ Lors des élections de 2001, 2004, 2008, aucune candidature n'est déposée hormis celle des membres affiliés aux groupes RPR puis UMP et socialiste.

²²¹ F. LAFFAILLE, « L'élection d'octobre 1998 : l'éviction historique du Président du Sénat par ses pairs », *LPA*, 29 juillet 1999, n°150, p. 25.

²²² « Les opérations de vote font révéler le caractère spécifique, ici des constructions majoritaires comme une lente mutation du rapport de force entre gaullisme et centrisme sénatorial », J-L. BAUER, *in La Constitution de la V^e République Analyses et commentaires*, F. LUCHAIRE, G. CONAC, X. PRETOT (dirs.), Economica, 3^{ème} éd., 2008, p. 864.

²²³ René Monory recueille au premier tour 102 voix, contre 118 pour Christian Poncelet, or l'effectif du groupe RPR n'est en 1998 que de 99 parlementaires. Cet écart de 16 voix vient selon toute vraisemblance d'une partie des voix centristes des groupes parlementaires UC ou RI, qui selon toute logique, aurait dû être reportée par René Monory.

présidentielle. Il paraît en cela difficile pour une assemblée même seconde de ne pas tracer, par le choix de son Président, « la ligne politique qu'elle entend suivre »²²⁴ à l'égard du Chef de l'État et de la majorité gouvernementale.

B. La politisation de l'exercice de la fonction présidentielle

L'accession au Perchoir ou au Plateau, n'est pas pour autant synonyme d'un renoncement par le Président, à son passé d'homme politique et membre d'un groupe parlementaire. Il demeure avant comme après son élection, un parlementaire et par conséquent un élu politique. La démission du Président de son groupe parlementaire d'origine pourrait en ce sens constituer un geste symbolique fort en faveur de l'impartialité de son rôle²²⁵. Il n'en demeure pas moins que le Président est élu par ses pairs et reste un membre plein et entier de la chambre et jouissant par la même occasion de tous les droits que son mandat lui attribue individuellement en tant que parlementaire. Le Président reste donc membre de son parti politique et de sa formation parlementaire, lui conservant le droit d'assister à la réunion hebdomadaire des groupes ou encore aux réunions nationales du parti et d'y intervenir si bon lui semble. En gardant sa place au sein du principal groupe composant la majorité, le Président en exercice est confronté indéniablement « aux déceptions, aux impatiences ou aux doléances des parlementaires de la majorité dont il se fait souvent le porte-parole auprès du Gouvernement »²²⁶. Le Chef du Gouvernement ou le Ministre en charge des relations avec le Parlement accordent dans cette perspective une attention particulière aux conseils avisés du Président du Sénat qui est le mieux à même avec le président du groupe parlementaire majoritaire de connaître les attentes d'une majorité qui ne coïncide pas toujours avec celle du Gouvernement.

Si, contrairement à l'Assemblée nationale, le Président du Sénat n'est pas nécessairement « le représentant de la majorité politique gouvernementale du moment

²²⁴ JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *op. cit.*, p. 527.

²²⁵ « Rien ne s'opposerait à ce que le Président, aussitôt élu, démissionne de son groupe parlementaire et marque par ce geste symbolique sa volonté d'indépendance vis-à-vis de sa formation d'origine », J. BENETTI, *op. cit.*, p. 47.

²²⁶ *Ibid.*

»²²⁷, il devient par la force des choses un membre influent de la majorité sénatoriale que celle-ci coïncide ou non avec celle du Gouvernement. Il en résulte, une certaine politisation dans l'exercice du mandat présidentiel, en dépit de l'apparence d'indépendance et d'impartialité liée à l'absence d'effectivité dans l'exercice des compétences juridiquement dévolues au Président de la chambre.

Les Présidents des assemblées exercent communément des pouvoirs propres que la Constitution leur attribue expressément. Ainsi nomment-ils chacun par exemple, trois membres du Conseil constitutionnel (Art.56 al.1 C.) et une partie des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature (Art.65 C.). Le Président de la République doit par ailleurs obligatoirement recueillir l'avis des Présidents des assemblées en cas d'usage du droit de dissolution de l'Assemblée nationale (Art.12 C.) ou dans la décision de mise en application des pouvoirs mentionnés à l'article 16 C. Si l'accord des Présidents des chambres n'est pas indispensable quant à la légalité de la décision du Chef de l'État, le fait majoritaire éloigne sensiblement tout risque d'opposition réelle en cas d'appartenance à la majorité présidentielle. Dans cette perspective, le fait majoritaire vient influencer en apparence l'usage des pouvoirs constitutionnels et personnels du Président de la chambre.

Le cas des nominations au Conseil constitutionnel par le Président de la seconde chambre dissimule parfois mal la primauté de l'appartenance politique des membres nommés sur les qualités pressenties pour occuper la fonction de juge constitutionnel. Depuis les années 1980, un grand nombre de personnes, bien qu'étant juristes de profession ou de formation, possèdent des appartenances politiques les rapprochant du titulaire du pouvoir de nomination, sans compter que certains conseillers furent non seulement sénateurs, mais membres de la majorité sénatoriale à laquelle appartenait le Président du Sénat les ayant nommés. Par ailleurs, les membres désignés par le Président de la seconde chambre semblent être tributaires des relations étroites qu'entretient la majorité sénatoriale avec la majorité gouvernementale, favorisant en apparence, des nominations de complaisance au regard des relations institutionnelles

²²⁷ J. BEAUTE, « Le règlement intérieur de la Chambre des Communes d'hier à aujourd'hui », *RDP*, 1996, p. 1572.

entretenues avec le pouvoir exécutif²²⁸. Les nominations du Président du Sénat se déterminent ainsi en fonction de considérations d'ordre politique, dans la mesure où « son choix se porte sur des personnalités proches de sa propre tendance, par rapport aux membres nommés par le Président de la République et le Président de l'Assemblée nationale »²²⁹.

Au titre des pouvoirs mis à sa disposition en tant que parlementaires, certaines initiatives législatives témoignent d'une volonté politique significative, tributaire des relations entretenues par le Président de seconde chambre membre de la majorité sénatoriale avec la majorité gouvernementale et présidentielle. Ainsi Christian Poncelet déposa le 22 juin 2000 une proposition de révision constitutionnelle tendant à constitutionnaliser la libre administration des collectivités de la République et leur autonomie financière. Il s'agissait en réalité d'une tentative habile d'alerter le Gouvernement sur la nécessité de poursuivre le programme de décentralisation en lui assurant une base constitutionnelle. Le Président Poncelet réitéra son initiative le 18 septembre 2002, sauf qu'entre-temps la majorité gouvernementale avait changé et allait cette fois satisfaire aux exigences de la seconde chambre par le dépôt et l'adoption du projet de loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

La coexistence des majorités parlementaires entre les chambres favorise les initiatives du Président de la seconde chambre. Ainsi Alain Poher cosigna une proposition de loi constitutionnelle en mars 1986 visant à garantir la liberté de l'enseignement. Cette intervention s'inscrivait dans le débat législatif sur le projet de loi Savary en 1984 réformant l'éducation nationale et dans le contexte de la tentative avortée par la seconde chambre de révision constitutionnelle visant à élargir le champ

²²⁸ A l'époque de la discordance des majorités parlementaires et présidentielles, Alain Poher nomma en 1983 Léon Jozeau-Marigné ancien sénateur affilié au groupe parlementaire RI ou encore Marcel Rudloff en 1992, ancien sénateur affilié au groupe UDF. Dans un sens identique, Gérard Larcher nomma en 2015 Jean-Jacques Hyst (UMP). Au retour de la concordance des majorités parlementaires, Etienne Dailly (RDE), Yves Guéna (RPR) ou encore Hubert Haenel (UMP) furent nommés respectivement en 1995, 1997 et 2010 par René Monory et Gérard Larcher.

²²⁹ M-F. VERDIER note en ce sens : « Ainsi, plusieurs sont membres ou proches soit du parti radical comme MM. Gilbert-Jules, Luchaire, Dubois, Monnerville et Dailly, soit du parti centriste comme MM. Coste-Floret, Lecourt, Simonnet, Latscha et Rudloff. Il a également nommé des membres du parti républicain-indépendant comme M. Gros en 1977 et Jozeau-Marigné en 1983 ou même proche des gaullistes avec M. Cabannes en 1989 si bien qu'à l'exception de deux, en 1977 et 1980, les nominations ont été de tendance oppositionnelle », *in* « Le Sénat et le Conseil constitutionnel », *LPA*, 15 mars 1996, n°33, p. 5.

du referendum législatif. Jean-Pierre Bel sans en être pour autant l'auteur cosigna dans le même sens de nombreuses propositions de lois déposées par le groupe socialiste à la portée politique symbolique, puisqu'elles visaient à l'abrogation des lois votées par le précédent Gouvernement²³⁰. Les initiatives législatives du Président de la seconde chambre semblent en recrudescence et revêtir une certaine politisation, dépendant des relations institutionnelles entretenues par la majorité sénatoriale.

Il est d'usage que le Président ne prenne pas part au vote bien que juridiquement rien ne le lui interdise dans la mesure où il demeure un parlementaire élu représentant de la Nation. En revanche, la prise de participation du Président à un scrutin important pour la politique nationale peut laisser présager une prise de position directe à l'égard de la politique gouvernementale. Dans cette perspective, Eugène Pierre déniait au Président de la chambre le droit de vote²³¹, ce qui n'empêcha pas plusieurs occupants du Perchoir, à l'exemple de Louis Mermaz en 1981, membre de la majorité gouvernementale, de prendre part au vote de la déclaration de politique générale du premier Chef du Gouvernement de François Mitterrand. De manière plus surprenante, le Président de la seconde chambre a pu s'associer, à l'instar de René Monory le 8 octobre 1996, à la demande d'approbation de la politique gouvernementale en application de l'article 49 al. 4 C. Lors de sa réunion du 11 décembre 2013, le Bureau du Sénat a décidé, que le président et les vice-présidents du Sénat pourraient désormais participer aux scrutins publics, « ce qui n'est sans doute pas sans lien avec l'étroitesse de la majorité sénatoriale »²³².

L'impartialité du Président de la chambre le conduit à ne pas participer activement à la fonction de contrôle de l'action gouvernementale. Cependant certaines interventions du Président du Sénat dans l'exercice de la fonction parlementaire de

²³⁰ Proposition de loi tendant à abroger la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire (n° 2013-108 du 31 janvier 2013), parue au JO n° 27 du 1er février 2013 ; Loi visant à abroger la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire (n° 2012-955 du 6 août 2012), parue au JO n° 0182 du 7 août 2012...

²³¹ « Il est de règle constante que le Président d'une assemblée ne prenne part à aucun vote pendant toute la durée de ses fonctions », J. LYON, *Nouveaux suppléments au traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, II, (1946-1958), n°1024.

²³² P. BACHSCHMIDT, « De l'évolution de quelques usages parlementaires », *Constitutions*, 2014, p. 41.

contrôle démontrent une politisation de la fonction, notamment en période de discordance des majorités parlementaires. La création des commissions d'enquêtes et à ce titre particulièrement signifiante. La Loi d'Orientation du 30 décembre 1982 relative aux Transports Intérieurs transforma la SNCF en Établissement Public Industriel et Commercial à compter du 1^{er} janvier 1983. Le Sénat avait manifesté son opposition au projet de loi, ce qui avait conduit à son adoption définitive par l'Assemblée nationale. Lors de la session 1983-1984, Alain Poher, cosigna une résolution tendant à la création d'une commission de contrôle en charge d'examiner « la gestion de la S.N.C.F. et les conditions de mise en place des comités d'établissement au sein de cette société nationale ». Cette participation du Président du Sénat constitue un geste politique fort de la majorité sénatoriale, dans une période institutionnelle où les majorités parlementaires ne coïncidaient pas.

Le Président du Sénat utilisa également, les nouveaux mécanismes de contrôle réhabilités par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Ainsi le Président Larcher cosigna-t-il en juin 2010 une proposition de résolution relative à la mise en œuvre de la Contribution Economique Territoriale, qui faisait suite au projet de loi de finances pour l'année 2010 supprimant la taxe professionnelle voté par la majorité gouvernementale. Si cette initiative législative du Gouvernement de François Fillon a été approuvée par la majorité sénatoriale, la participation de Gérard Larcher au vote de la résolution parlementaire témoignait de l'adhésion explicite de la majorité sénatoriale et de son Président à la politique gouvernementale et présidentielle.

La mission principale du Président du Sénat est de veiller au bon fonctionnement des débats parlementaires qu'il préside, notamment en siégeant à la Conférence des présidents et dont il dirige les travaux en amont des débats en séance publique. Le Président peut alors « orienter l'activité »²³³ décisionnelle de l'Assemblée puisque la majorité parlementaire dont il est membre est majoritairement représentée au sein de cet organisme. Mais, à l'inverse, le Président peut être influencé à son tour par les opinions exprimées au sein de la Conférence, lorsque « celle-ci entendra diriger

²³³ Y. DAUDET, *La Présidence des assemblées parlementaires française*, PUF, 1965, p. 40.

l'action présidentielle dans un sens conforme aux vœux de la majorité »²³⁴. Cette fonction fait souvent l'objet d'une critique de la part de l'opposition parlementaire sur la supposée partialité du Président. Il en est ainsi quand le Président utilise l'arsenal réglementaire dont il dispose pour lutter contre le dépôt d'amendements « en cascade » ou les interventions publiques systématiques tendant à réaliser une obstruction²³⁵.

C'est également à l'occasion des débats parlementaires que peuvent survenir des désaccords en matière d'application du droit parlementaire entre le Gouvernement et le Président du Sénat particulièrement en cas de discordance des majorités parlementaires. En effet, l'application stricte des règles écrites ou non écrites parlementaires peut être responsable de la lenteur des débats législatifs et susciter l'impatience du Gouvernement²³⁶. L'appréciation présidentielle de l'application du droit parlementaire régissant les débats législatifs peut être perçue comme plus ou moins rigoureuse en fonction des relations institutionnelles entretenues par la majorité sénatoriale.

La discours de fin de session parlementaire est l'occasion pour le Président de la seconde chambre de dresser un bilan de l'activité parlementaire et des rapports institutionnels, assorti, le cas échéant, de certains souhaits d'amélioration quant à la session à venir. Ce discours est généralement suivi d'une réponse du Gouvernement représenté par le Ministre en charge des relations avec le Parlement. Plus qu'un simple résumé quantitatif et qualitatif des travaux législatifs, ce discours est par sa nature « un acte politique »²³⁷. Le fait majoritaire fait perdre à cette tradition républicaine

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ Il en fut ainsi lors du projet de loi relatif à la négociation collective sur l'aménagement du temps de travail le 28 janvier 1986 où le président Poher accorda la parole au ministre du Travail et non à un sénateur CRC pour un rappel au règlement puis pour une suspension de séance : « C'est inadmissible ! Vous n'avez pas le droit ! Vous violez le règlement ! », Mme Rolande Perlican, JO débats Sénat, séance du 28 janvier 1986, session ordinaire 1985-1986, p.39, cité par F. LAFFAILLE, *Le Président du Sénat depuis 1875*, *op. cit.*, p. 104.

²³⁶ Ainsi lors du projet de loi de finance pour 1986, le Sénat avait adopté un calendrier de discussion des textes qui faisaient intervenir la première partie du projet de loi à la fin du délai constitutionnellement prévu, ce qui empêchait une discussion totale du texte dans les délais impartis par la Constitution. M. Labarrère fit part publiquement de son agacement sur ce supposé détournement de procédure avant d'être recadré par le Président Poher qui affirma : « Monsieur le Ministre, je vous répondrai simplement que nous avons parfaitement le droit de faire une longue discussion générale sur les sujets qui nous intéressent », *in* JO débats Sénat, séance du 21 novembre 1985, session ordinaire 1985-1986, p.3250, *Ibid.*

²³⁷ M. MORIN, « Le discours de fin de session dans les assemblées parlementaires sous la V^e République », *Pouvoirs*, n°20, 1981, p. 155.

l'occasion d'adresser des remontrances au Gouvernement sur les conditions de travail parlementaire.

Lorsque la majorité parlementaire de la seconde chambre coïncide avec celle du Gouvernement, les Présidents successifs de la seconde chambre établissent le constat unanime de la surcharge de l'activité sénatoriale, mais sans pour autant adresser un cinglant réquisitoire envers le Gouvernement²³⁸. Aucune critique ouverte, ciblée et exacerbée n'a été adressée à l'occasion du discours de fin de session en période de coïncidence des majorités parlementaires. Le discours de fin de session est également l'occasion de rappeler au Gouvernement les liens d'amitié qui unissent la seconde chambre et le Gouvernement et de lui adresser les remerciements pour sa disponibilité²³⁹, tout en évitant de lui reprocher une participation trop importante voire systématiquement oppressante aux travaux de la seconde chambre.

Dans le cas où se présenterait une divergence entre les majorités sénatoriales et gouvernementales, le discours de fin de session à la seconde chambre s'apparente davantage à un vif réquisitoire relatif aux conditions de travail législatif. L'affaiblissement du bicamérisme et le déséquilibre institutionnel y sont dénoncés ouvertement²⁴⁰ par les multiplications de l'urgence, du dernier mot à l'Assemblée nationale ou de l'usage intempestif du « vote bloqué » pour les textes les plus importants politiquement pour le Gouvernement.

²³⁸ Christian Poncelet à l'occasion de la fin de session le 30 juin 2004 fait ainsi le constat suivant : « Je serais enclin à penser que, dans des conditions proches des cadences infernales, nous avons rempli stoïquement la mission que le peuple souverain nous a confiée (...) Nous sommes accaparés, jour et nuit, par une inflation normative, une frénésie législative, une boulimie textuelle » ; Jean-Pierre Bel confirmera ce constat en des termes similaires dans une allocution du 7 juillet 2013 : « Le Sénat a traversé une période d'intense activité, parfois à la limite de l'acceptable pour un bon travail législatif » ; Gérard Larcher confirmera également l'intense activité de la seconde chambre dans une allocution de fin de session en date du 28 juin 2011 : « De toutes les grandes démocraties, notre Parlement est celui qui siège le plus en séance publique et le plus la nuit... (Exclamation). C'est la conséquence d'un programme législatif abondant. Je laisse les qualificatifs mais les partage ».

²³⁹ « Permettez-moi d'abord, Monsieur le Premier ministre, de vous remercier pour l'attention constante que vous-même et les membres de votre gouvernement avez portée aux travaux du Sénat, dont la qualité même résulte pour une large part d'un dialogue fécond avec le gouvernement. Permettez-moi aussi de rendre un hommage singulier à notre infatigable Secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement pour son exceptionnelle disponibilité et le talent avec lequel il exerce la rude tâche qui est la sienne : celle de concilier en permanence, avec efficacité et une pointe d'humour qui ne gâche rien, les priorités gouvernementales et les préoccupations légitimes de notre assemblée ». Christian Poncelet, discours de la fin de session 2007-2008 en date du 15 juillet 2008.

²⁴⁰ « Cette session se caractérise par une dégradation ou plutôt une dégradation certaine, du bicamérisme équilibré que la pratique institutionnelle a fait succéder au bicamérisme voulu par les pères de la Constitution, à savoir un bicamérisme égalitaire tant que le Gouvernement n'en décidait pas autrement » in, Christian Poncelet, discours de la fin de session 2000-2001, en date du 20 juin 2001.

Plus largement, le fait majoritaire tend à conférer « le mauvais rôle au Sénat »²⁴¹, dans l'hypothèse où sa majorité ne se retrouve pas dans celle du Gouvernement exprimée à l'Assemblée nationale. Le Président de la seconde chambre ne se fait ainsi le fervent défenseur du bicamérisme²⁴² qu'à l'occasion d'une discordance entre les majorités parlementaires et lorsque la place du Sénat est contestée pour son rejet idéologique de la politique de l'exécutif. En réalité, le bicamérisme est tout autant menacé par le fait majoritaire, qu'il soit favorable au défavorable au Gouvernement. Dans l'hypothèse où les majorités parlementaires coïncident avec le Gouvernement, la seconde chambre sera taxée d'inutilité institutionnelle et, dans l'hypothèse où elle lui est opposée, elle est perçue comme une chambre hostile aux réformes populaires véhiculées par l'élection présidentielle et des députés. Il appartient donc au Président de la seconde chambre, « avocat naturel » du bicamérisme, de se faire l'ardent défenseur de ce système, indépendamment du fait majoritaire de la V^e République. Il en va de la survie d'une institution trop souvent décriée et qui doit trouver sa légitimité indépendamment du phénomène majoritaire.

Lors des débats législatifs le Président du Sénat saisit également l'occasion, de manifester son mécontentement au nom de l'assemblée qu'il préside, en cas d'utilisation répétée des mécanismes de rationalisation par le Gouvernement. Cette manifestation est souvent perçue comme étant l'expression non pas de « l'homme de l'assemblée tout entière », mais du représentant de la majorité sénatoriale en fonction des relations entretenues avec la majorité gouvernementale. Cependant ces critiques étaient d'autant plus vives, dans leur contenu comme dans leur fréquence, en cas de divergence des majorités parlementaires. Ainsi le Président Poncelet a-t-il formulé une sévère admonestation sur l'emploi de la procédure d'urgence lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle visant à l'instauration du quinquennat. Cette critique était

²⁴¹ « A l'Assemblée, le beau rôle d'accompagnateur ou de traducteur des pulsions de l'opinion ; au Sénat le mauvais rôle du modérateur et du frein », propos de Christian Poncelet, discours de fin de session en date du 29 juin 2000.

²⁴² « M. le Ministre, il faut en finir avec ce jeu de dupes indigne d'une démocratie apaisée et avec ce bal des hypocrites dangereux pour l'équilibre des institutions. Un sursaut républicain s'impose à l'évidence car cette dérive utilitaire du Sénat », in Christian Poncelet, discours de fin de session en date du 29 juin 2000. L'ancien Président avait d'ailleurs affirmé à la fin de la session précédente, dans un discours en date du 29 juin 1999 : « Loin de ressembler à un long fleuve tranquille ces premiers neufs mois se sont apparentés à un parcours du combattant semé d'embûches, avec pour seule boussole, la défense et l'illustration du bicamérisme et du Sénat ».

d'autant plus virulente, que le projet de loi avait une importance de premier ordre pour la majorité gouvernementale, dont la majorité sénatoriale ne partageait pas les vues²⁴³.

Dans un sens identique, Alain Poher avait déjà affirmé dès la première année de l'alternance en 1982 que l'utilisation de plus en plus fréquente de la procédure d'urgence rendait « impossible le dialogue entre les deux assemblées et la proclamation prématurée de l'échec d'une CMP qui enlève au système bicaméral une part de sa substance »²⁴⁴. Paradoxalement, lors des deux premières cohabitations connues par la V^e République et en dépit de la coïncidence des majorités parlementaires, le Gouvernement utilisa avec une fréquence régulière la procédure d'urgence et les critiques de Président de la seconde chambre s'en trouvèrent beaucoup moins vives et fréquentes. La défense du droit parlementaire comme de l'institution parlementaire semble ainsi tributaire de la variabilité de la concordance des majorités entre les deux chambres.

Le Président du Sénat a parfois appelé de ses vœux la coïncidence des majorités parlementaires au sein des deux chambres comme étant selon lui le gage d'un meilleur rendement législatif pour le bicamérisme²⁴⁵. Cette initiative risque de faire apparaître le Président de la seconde chambre, non comme l'homme représentatif de l'ensemble des parlementaires, mais davantage l'élu membre d'une majorité parlementaire soutenant l'action du Gouvernement ou du Chef de l'État. Le Président Monory se réjouit ainsi en 1993 du retour de cette concordance des majorités entre les deux chambres et affirma ainsi lors de la seconde cohabitation, que « le Sénat retrouva sa

²⁴³ « Cet étalement harmonieux du travail parlementaire, que j'appelle de mes vœux et que, vous aussi, vous souhaitez, ne pourra résulter que de réformes profondes des méthodes de travail du Gouvernement et non d'un recours, sans cesse plus fréquent, à la déclaration d'urgence utilisée comme une commodité de gestion de l'engorgement de l'ordre du jour prioritaire. Faut-il en déduire que le Gouvernement pourrait être tenté, par le truchement de l'urgence, de limiter le rôle législatif du Sénat ou du moins de le cantonner à un débat restreint ? Je me garderai bien de répondre à cette question. (...) . Autre coïncidence : la quasi-totalité des textes soumis à l'urgence a donné lieu à l'échec de la Commission Mixte Paritaire et à la procédure du dernier mot de l'Assemblée nationale. Ces questions, monsieur le ministre, je me les pose et je vous les pose : il faudra un jour y répondre, car l'abus de l'urgence sonne le glas d'un bicamérisme équilibré, le bicamérisme que nous voulons », in JO Débats-Sénat, séance du 29 juin 2000, session 1999-2000, p. 4579.

²⁴⁴ Allocution du 23 juillet 1982.

²⁴⁵ « Certes, il n'échappe à personne que l'existence d'une même majorité dans les deux assemblées a facilité la chose. Mais nous y voyons, quant à nous, le respect de l'essence même du système bicaméral où députés et sénateurs doivent se retrouver par-delà leur assemblée respective pour l'élaboration commune de la loi », Intervention d'Alain Poher, in JO Sénat-Débat, Séance du 9 juillet 1987, Session 1986-1987, p. 3025.

voix et reconquiert une influence et un poids qu'il n'avait pas eus depuis un certain temps »²⁴⁶. Le Gouvernement se réjouit d'autant plus du concours apporté par la majorité sénatoriale²⁴⁷, puisque cette dernière lui permet d'opposer un front parlementaire uni à la majorité présidentielle. Enfin le Président du Sénat a pu également affirmer son soutien public à la politique gouvernementale et même affirmer son appartenance à la majorité gouvernementale, ce qui le fait sortir de sa réserve parlementaire naturelle²⁴⁸.

Le Président du Sénat, au même titre que celui de l'Assemblée nationale, devient aujourd'hui par la politisation du scrutin un membre à part entière et influent de la majorité parlementaire voire « une personnalité éminente »²⁴⁹ de celle-ci. Le clivage majorité/opposition qui ressort de l'hémicycle et des relations institutionnelles entre les assemblées parlementaires apparaît dans l'exercice des fonctions réglementaires et constitutionnellement dévolues à la Présidence du Bureau, comme dans l'organisation et l'exercice des compétences collégiales de ce dernier.

Paragraphe 2 : La politisation du Bureau de la seconde chambre

L'apparition du fait majoritaire au Sénat concerne d'abord et surtout les organes décisionnels de la seconde chambre dont le Bureau est la principale émanation

²⁴⁶ Allocution de René Monory, JO débat-Sénat, séance du 22 décembre 1994, Session 1993-1994, p. 8018.

²⁴⁷ « Elle (la session) aura permis de poursuivre l'important programme de réformes que le Gouvernement a engagé avec votre soutien depuis bientôt vingt mois. Ce travail considérable n'aurait en effet pas pu être accompli sans l'appui efficace et constructif de la Haute Assemblée. Je voudrais vous remercier encore une fois du soutien que vous avez bien voulu apporter au Gouvernement depuis le mois de mars 1993 » (Edouard Balladur, JO débat-Sénat, séance du 22 décembre 1994, Session 1993-1994, p. 8019).

²⁴⁸ « Le Sénat, dans sa grande majorité, vous (Edouard Balladur) est *a priori* favorable », intervention de René Monory, in, JO Débat-Sénat, séance du 2 avril 1993, session 1992-993, p.4 ; « Alors, plus que jamais, le Gouvernement aura besoin de nous. Nous sommes le cœur de sa majorité. C'est par une coordination toujours plus étroite et attentive que nous ferons vivre le fait majoritaire, consubstantiel à la V^e République. Elle impliquera des liens renforcés entre nos groupes à l'Assemblée nationale et au Sénat (...). Elle devra respecter le bicamérisme, dont il ne faut jamais sous-estimer qu'il est fondé sur une différence de rapport au temps, d'origine électorale, mais aussi de ton, de style, de méthodes et, n'oublions pas, de majorité - entre nos deux assemblées » Déclaration de Gérard Larcher, sur le rôle du Parlement dans le cadre de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2009 et la réforme des collectivités territoriales, Touquet le 25 septembre 2009.

²⁴⁹ A. LE DIVELLEC, « Les assemblées délibérantes dans le « parlementarisme négatif » de la V^e République française », in *Parlementarisme et francophonie*, É. MONTIGNY et F. GELINEAU (dirs.) Presses de l'université Laval, 2013, p. 189.

collégiale, par opposition au Président qui en constitue l'expression individuelle. L'organisation et la composition du Bureau du Sénat (**A**), comme l'utilisation des fonctions propres attribuées à ce dernier (**B**), inscrivent la seconde chambre dans un schéma majoritaire dont la répartition des sièges entre la majorité et l'opposition rappelle celle de l'Assemblée nationale.

A. La « majoritarisation » de l'organisation du Bureau

À l'instar de l'organisation du Parlement français, la plupart des démocraties parlementaires pratiquant le bicamérisme possèdent une relative similitude dans l'organisation des instances décisionnelles parlementaires. Chaque Parlement possède ainsi un Président, des vice-présidents et, suivant les pays, des questeurs ou des secrétaires²⁵⁰. Le Bureau de l'Assemblée nationale comprend 22 membres : le Président de l'Assemblée nationale, 6 vice-présidents, 3 questeurs et 12 secrétaires²⁵¹. Le Bureau du Sénat est composé depuis 2009 de 26 sénateurs : le Président du Sénat, 8 vice-présidents, 3 questeurs et 14 secrétaires²⁵². Chacun des membres du Bureau bénéficie de fonctions propres à leur statut. Le Président veille principalement au bon déroulement des débats législatifs. Les vice-présidents qui l'assistent peuvent le seconder, en assurant sa représentation et le cas échéant sa suppléance lors des débats en séance publique. Les questeurs exercent quant à eux leur autorité sur les services administratifs et financiers tandis que les secrétaires ont la responsabilité de la rédaction des procès-verbaux et du bon déroulement des opérations de vote, ce qui dans un régime majoritaire est d'une importance capitale puisqu'il s'agira d'apprécier l'existence comptable d'une majorité numérique entérinant la décision de l'Assemblée.

De tradition constante, le Bureau détient, directement ou par délégation de pouvoirs accordés à certains de ses membres, « une compétence générale sur l'organisation et le fonctionnement interne de l'Assemblée »²⁵³. En affirmant

²⁵⁰ Ainsi le Sénat espagnol est composé d'un Président, 2 vice-présidents et 4 secrétaires ; le Sénat italien d'un président et de 4 vice-présidents et le Bundesrat allemand d'un président et de 2 vice-présidents.

²⁵¹ Art.8 RAN.

²⁵² Art.3 al.1 RS.

²⁵³ <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/bureau.asp>

l'autonomie administrative de celle-ci, les Bureaux des assemblées parlementaires affirment parallèlement une volonté d'« autonomie politique »²⁵⁴ à l'égard du pouvoir exécutif. Cette latitude parlementaire apparaît alors de prime abord antagoniste à la logique majoritaire.

Le faible rôle joué par cet organisme sous la IV^e République a contribué à son désintérêt par les constituants de 1958. En effet, le texte constitutionnel contient des mentions éparses concernant la composition ou les prérogatives du Bureau renvoyant aux règlements des assemblées le soin d'en préciser les modalités. L'absence de disposition constitutionnelle propre au Bureau a pour cause que les mécanismes de rationalisation concernent davantage les organes de travail législatif, confortant ainsi en apparence son autonomie fonctionnelle. Par ailleurs le Gouvernement, contrairement à la Conférence des présidents, ne bénéficie d'aucun droit de représentation au sein de cet organisme, lui ôtant alors toute capacité d'influence effective dans l'organisation générale des chambres. En réalité, l'apparition du fait majoritaire au sein des organes collégiaux en charge de la direction des assemblées engendrera à l'Assemblée nationale une composition favorable à la majorité gouvernementale, permettant à l'exécutif d'avoir un droit de regard sur la direction législative du Parlement bicaméral. En dépit de l'intention honorable de refléter toutes les tendances représentées dans l'hémicycle, les Bureaux des chambres se présentent d'abord comme « l'expression de la domination majoritaire »²⁵⁵, puisque leur mode d'élection et leur régularité fonctionnent sur « des bases politiques »²⁵⁶ et cela indissociablement des membres le composant, comme des chambres.

Le Président de l'assemblée des deux chambres est élu au scrutin majoritaire²⁵⁷. La majorité absolue doit venir départager les candidats au premier ou au second tour. En cas de troisième tour, la majorité relative suffit sauf en cas d'égalité, où la victoire

²⁵⁴ J. BENETTI, *op. cit.*, p. 53.

²⁵⁵ C. JOURNES, « L'administration des assemblées parlementaires sous la cinquième république », *RDP*, 1978, p. 325.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 323.

²⁵⁷ Art.3 al.6 RS : « Si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été acquise au premier ou au deuxième tour de scrutin, au troisième tour la majorité relative suffit ; en cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est proclamé » ; Art.9 al.2 RAN : « Le Président de l'Assemblée nationale est élu au scrutin secret à la tribune. Si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été acquise aux deux premiers tours de scrutin, au troisième tour la majorité relative suffit et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu ».

sera attribuée au doyen d'âge. Aux termes de l'article 32 C., le Président de l'Assemblée nationale est élu pour l'ensemble de la législature, tandis que le Président du Sénat est élu à chaque renouvellement triennal. Cette nomination est donc tributaire du renouvellement parlementaire et coïncide dans sa durée²⁵⁸ avec la plupart des démocraties parlementaires à l'exception toutefois du *Bundesrat* allemand dont le Président est élu pour une durée d'une seule année. Le Président est donc avant tout élu, comme il a déjà été signalé, par le groupe parlementaire composant la majorité parlementaire. Il devient donc par la force des choses un parlementaire affilié au groupe politique majoritaire et si ce dernier appartient à la majorité gouvernementale ou présidentielle, il en résultera indéniablement un positionnement favorable à l'égard de la politique de l'exécutif. La constitutionnalisation de l'élection du Président des chambres et l'achèvement de ses fonctions à chaque renouvellement législatif « amplifient, dans la dynamique asynchrone du régime, la politisation des rôles »²⁵⁹.

Le Président exerce un ascendant institutionnel considérable sur ses collègues membres du Bureau. Cette autorité peut s'expliquer à la fois par le prestige qu'il tient de sa fonction, mais cette influence résulte peut-être et surtout « de la durée de son mandat et de l'étendue de ses prérogatives »²⁶⁰. En effet à l'Assemblée nationale, le Président est élu pour toute la durée de la législature, soit cinq années, tandis que les autres membres du Bureau sont renouvelables chaque année au commencement de la session ordinaire d'octobre²⁶¹. Il en résulte qu'élus dans un laps de temps plus réduit, les parlementaires membres du Bureau sont soumis aux pressions de leur réélection et ne peuvent donc faire preuve de la même indépendance que le Président de l'assemblée²⁶². La longévité du mandat présidentiel permet non seulement à son

²⁵⁸ Ainsi le Président du Sénat italien et le *Lord speaker* de la chambre des *Lords* sont élus pour 5 années, le Président du Sénat espagnol est quant à lui élu pour 4 années.

²⁵⁹ J-L. BAUER, *op. cit.*, p. 860.

²⁶⁰ J. BENETTI, *op. cit.*, p. 53.

²⁶¹ Art.10 al.1 RAN : « Les autres membres du Bureau sont élus, au début de chaque législature, au cours de la séance qui suit l'élection du Président et renouvelés chaque année suivante, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, à la séance d'ouverture de la session ordinaire ».

²⁶² F. GOGUEL préconisait en ce sens : « Du moins pourrait étendre d'une session à une législature la durée des fonctions présidentielles ce qui libérerait les Présidents d'avoir à se dire, chaque fois qu'il leur faut imposer la discipline des débats à un de leurs collègues, qu'ils risquent de perdre un suffrage au prochain renouvellement du Bureau. La durée accrue du mandat présidentiel conférerait à son titulaire, une autorité beaucoup plus grande », in « Les méthodes de travail parlementaire », *Le travail parlementaire en France et à l'étranger*, 1955, p. 32 ; E. PIERRE affirmait également en ce sens, « qu'il est incontestable qu'une autorité quotidiennement remise en question s'use vite ; les rivalités la pressent ; elle peuvent trop facilement l'empêcher d'être impartiale », in *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Loysel ; 1989, p. 468.

titulaire, d'exercer son influence sur ses collègues parlementaires, mais plus encore sur « le Bureau lui-même »²⁶³. En dépit du renouvellement annuel, il est fréquent à l'Assemblée nationale que les membres du Bureau soient en réalité renouvelés « de plein droit » jusqu'à la fin de la législature et effectuent un mandat quinquennal comme le Président. La majorité gouvernementale ayant conquis la majorité au Bureau s'emploiera donc à la conserver jusqu'à la fin du mandat des députés, en renouvelant sa confiance aux membres élus en début de législature. En effet, les groupes parlementaires développent une stratégie qui assure « la stabilité d'un parlementaire à telle ou telle fonction »²⁶⁴.

Si le règlement du Sénat ignore le renouvellement annuel et confère à l'ensemble de ses membres un mandat triennal²⁶⁵, il n'immunise pas pour autant de la logique majoritaire les membres du Bureau. En effet, la majorité possède l'assurance d'être majoritaire jusqu'au prochain renouvellement parlementaire, sans perspective d'alternance avant l'échéance électorale.

L'élection des vice-présidents, des questeurs et des secrétaires doit avoir lieu, à l'Assemblée nationale, « en s'efforçant de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée »²⁶⁶. Le mode d'élection des autres membres du Bureau est identique à celui du Président par l'établissement du scrutin de liste majoritaire à un ou deux tours en application du l'alinéa 9 de l'article 10 RAN inchangé à ce jour. Cette disposition n'en demeure pas moins incitative et ne saurait constituer « une exigence »²⁶⁷ réglementaire. Si dans les républiques précédentes les assemblées parlementaires se devaient de représenter les différentes sensibilités de la Nation au sein de l'ensemble de ses instances, la V^e République entendait rompre avec cette pratique notamment à l'Assemblée nationale²⁶⁸.

²⁶³ « La différenciation des mandats des membres du Bureau, permet ainsi d'adapter constamment la composition politique de ce dernier à l'évolution de la majorité de l'assemblée ou plus simplement des groupes politiques eux-mêmes », C. BUNIET, *Le règlement des assemblées parlementaires en France depuis 1871*, Ed. de l'AGEL, Lyon, 1967, p. 73.

²⁶⁴ M-C. GREHAL et P. BOURASSE, « Les Bureaux des assemblées parlementaires », *Administration*, n° 120-121, 1983, p. 26.

²⁶⁵ Art.3 al.1 RS.

²⁶⁶ Art.10 al.2 RAN.

²⁶⁷ J. BENETTI, *op. cit.*, p. 53.

²⁶⁸ Comme l'observe P. AVRIL et J. GICQUEL, le groupe communiste ne fut jamais représenté au sein du Bureau entre 1958 et 1966, in *Droit parlementaire*, Montchrestien, 4^{ème} éd., 2010, p. 71.

Cette disposition réglementaire d'apparence équitable a été réduite à néant par l'apparition du fait majoritaire. En effet, le règlement introduit une disposition venant annihiler les intentions de l'alinéa précédent en disposant au troisième alinéa de l'article 10, issu de la résolution du 23 octobre 1969 : « Les présidents des groupes se réunissent en vue d'établir, dans l'ordre de présentation qu'ils déterminent, la liste de leurs candidats aux diverses fonctions du Bureau ». On est ainsi passé, comme le note Jean-Claude Masclet, « d'une candidature individuelle aux fonctions du Bureau à la candidature de groupe »²⁶⁹. La détermination de l'ordre des candidats dans chacune des listes accentue en réalité la logique majoritaire puisqu'elle se réalise par l'entremise des groupes parlementaires en tenant compte du poids de leur effectif.

Pour ce faire, chaque fonction du Bureau est affectée « d'un certain nombre de points dont le total est réparti par les groupes au prorata de leurs effectifs »²⁷⁰. Non seulement les groupes parlementaires de la majorité gouvernementale usent de leur influence pour encourager ou décourager les déclarations de candidature au Bureau, mais ils déterminent également discrétionnairement l'ordre choisi dans la liste nominative. Il est alors prévisible que la majorité soutiendra les candidats réputés pour leur technicité et leur conviction afin d'obtenir les voix nécessaires à leur élection. Une convention parlementaire réalise une « entente majoritaire » entre les groupes parlementaires, par laquelle ceux détenant la majorité des sièges prendront une part plus importante dans la composition des différents organismes siégeant au Bureau.

La logique majoritaire appliquée au sein du Bureau a pour conséquence identique dans les deux assemblées de réserver à la majorité parlementaire, la majorité des sièges dans l'ensemble des instances du Bureau. La majorité numérique de l'hémicycle parlementaire conditionne alors la composition majoritaire des instances collégiales parlementaires. Cette convention majoritaire a pour objet de répartir les postes au Bureau en fonction de l'effectif des groupes parlementaires. Il est alors d'usage que la majorité parlementaire soit « représentée entre les différentes fonctions

²⁶⁹ J.-C. MASCLET, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, LGDJ, 1979, p. 103.

²⁷⁰ 4 points pour le Président, 2 pour chaque vice-président, une questure 2,5 et 1 par poste de secrétaire soit un total de 35,5 points pour l'Assemblée nationale et 41,5 pour le Sénat, in P. AVRIL et J. GICQUEL, *op.cit.*, p.71, cité par J. BENETTI, *op. cit.*, p.53.

du Bureau de manière à lui permettre d'obtenir la majorité au sein de celui-ci »²⁷¹. Cette composition majoritaire du Bureau trouve à se reproduire dans les démocraties parlementaires bicamérales. Ainsi le Congrès des Députés espagnol comme la Chambre des députés italienne possèdent depuis les élections législatives de 2011 et 2013 4 vice-présidences dont la moitié est détenue par le groupe de la majorité gouvernementale²⁷². La plupart des membres des instances dirigeantes des parlements européens pratiquent également l'élection par l'assemblée plénière et sur la base de la majorité absolue. Toutefois et contrairement au régime de la V^e République, ce mode d'élection ne profite pas toujours à la majorité et se réalise souvent sur la base d'un accord politique pour accorder davantage de postes à l'opposition. Ainsi, la Présidence de la Chambre des députés de la République tchèque est attribuée par tradition à un membre de l'opposition.

Au Sénat, la composition du Bureau fait également intervenir les présidents des groupes pour établir la liste des candidats au sein des différents postes. Il en résulte que la composition des instances décisionnelles administratives des chambres tend à devenir politique, à raison du monopole de sa composition laissée à la discrétion des groupes parlementaires en fonction de l'effectif numérique de ces derniers. Le mode d'élection des membres du Bureau encourage également l'émergence d'une majorité au Bureau.

À la différence de l'Assemblée nationale, la répartition des postes au Sénat se fait depuis 2011 au scrutin proportionnel au plus fort reste en fonction des voix obtenues par le Président lors de son élection et pour l'ensemble du Bureau²⁷³. Entre 1958 et 2011, les vice-présidents et les questeurs étaient élus au scrutin majoritaire, ce qui permettait de favoriser la représentation dans une proportion favorable à la majorité sénatoriale. Les secrétaires étaient élus au scrutin proportionnel à l'occasion d'un scrutin différé. Depuis 2011, le scrutin proportionnel s'applique à l'ensemble des

²⁷¹ P. AVRIL et J. GICQUEL, *op. cit.*, p. 71.

²⁷² Pour le premier : Celia Villalobos (Parti populaire), Javier Barrero (Parti Socialiste Ouvrier Espagnol), Dolores Monserrat (Parti populaire), Jordi Jané (Convergence et union) ; pour la seconde Marina Sereni (Parti Démocrate), Roberto Giachetti (Parti Démocrate), Simone Baldelli (Forza italia), Luigi Di Maio (Mouvement 5 étoiles).

²⁷³ Art.3 al.7 RS (issue de la résolution du 2 juin 2009).

postes à l'occasion d'un scrutin unique après l'élection du Président. Toutefois, l'existence d'une hiérarchie au sein des postes du Bureau éloigne les supposés effets bénéfiques de la représentation proportionnelle à l'égard des « groupes minoritaires ». Selon les mots du doyen Vedel, il n'existe pas de « solution juridique à une application équitable de la proportionnelle »²⁷⁴, mais une solution politique qui dépend du bon vouloir de la majorité. Il est en effet difficile pour la majorité parlementaire, de concéder des postes clefs aux groupes de la minorité parlementaire et tout particulièrement à l'égard de l'opposition.

Dans les deux chambres, il est assez rare qu'un seul groupe parlementaire possède à lui seul la majorité au sein du Bureau, tous statuts confondus. En revanche, il est beaucoup plus fréquent que les groupes parlementaires membres de la majorité gouvernementale soient représentés en majorité au sein de l'effectif général du Bureau. Ainsi à l'Assemblée nationale, sur les 22 membres du Bureau, la majorité gouvernementale sous la XI^{ème} législature occupait 12 postes²⁷⁵ ; 15 sous la XII^{ème} législature²⁷⁶ ; 12 sous la XIII^{ème} législature²⁷⁷ ; 13 sous la XIV^{ème} législature²⁷⁸.

Le Sénat connaît indiscutablement le phénomène majoritaire dans la désignation des membres du Bureau. Ainsi entre 2005 et 2014, deux postes de questeurs sur trois furent occupés par des sénateurs membres du groupe le plus important de la majorité sénatoriale²⁷⁹. Il est également intéressant de noter qu'un certain nombre de personnalités membres du Bureau et de la majorité sénatoriale possèdent ou ont possédé d'importantes fonctions politiques nationales au sein de l'appareil partisan²⁸⁰. Il en

²⁷⁴ G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, 1949, p. 408.

²⁷⁵ 9 pour le groupe socialiste ; 1 pour le groupe communiste et 2 pour le groupe RCV.

²⁷⁶ 13 pour le groupe UMP et 2 pour le groupe UDF.

²⁷⁷ 11 pour le groupe UMP et 1 pour le groupe NC.

²⁷⁸ 8 pour le groupe SRC ; 1 pour le groupe écologiste ; 2 pour le GDR ; 2 pour le RRD.

²⁷⁹ 2005-2008 : René Garrec et Jean Faure (UMP) ; 2008-2011 : Philippe Richert puis Gérard et René Garrec (UMP) ; 2011-2014 : Jean-Marc Todeshini et Alain Anziani (PS).

²⁸⁰ Entre 2011 et 2014 : Marie-Noëlle Lienemann (Ex membre du Conseil national et du Bureau du PS) ; Bariza Khiari (ex membre du Bureau politique du PC) ; Alain Anziani (De 1993 à 2009, il exerce les fonctions de premier secrétaire de la Fédération départementale du Parti socialiste) ; Gérard Le Cam (membre du comité, au bureau fédéral et à la commission nationale environnement du Parti communiste français) ; Michelle Demessinne (Ancienne secrétaire d'Etat auprès du ministre du tourisme entre 1997 et 2002, Membre du Conseil national depuis 1997 et du collège exécutif (bureau politique) du PCF jusqu'en mars 2006) ; Christiane Demontès (Membre du conseil national depuis novembre 2008. Élu première secrétaire fédérale de la Fédération du Rhône du Parti Socialiste au congrès de Dijon (2003). Réélue première secrétaire fédérale de la Fédération du Rhône du Parti Socialiste au congrès du Mans (2005). ; Entre 2005 et 2011 : Monique Papon (ancienne membre du Bureau politique de l'UDF) ; Jean-Claude Gaudin (Président du Comité de liaison de la majorité présidentielle (2009-2012) ;

résulte que le Bureau du Sénat à l'instar de l'Assemblée nationale privilégiée en apparence, la désignation de candidats non pas en fonction de la technicité de leur action législative ou locale, mais en fonction de la place et de l'importance de leur carrière politique. Le Bureau du Sénat ne serait donc plus le lieu de l'achèvement d'une carrière sénatoriale, mais celui du débouché d'une carrière politique dans les instances partisans.

L'influence des groupes parlementaires sur le choix des candidats et leur ordre de présentation dans la liste est constitutive du fait majoritaire observable aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au sein de la seconde chambre. Le Bureau du Sénat reflète irrésistiblement la proportion numérique des groupes et cela constitue une spécificité quasi absente parmi les Secondes chambres des démocraties parlementaires, dont le Bureau constitue généralement un organe paritaire dans la représentation des groupes parlementaires²⁸¹. Ainsi le groupe parlementaire le plus important numériquement dans l'hémicycle bénéficie d'une surreprésentation au sein du Bureau, dont les membres possèdent un nombre de sièges plus important. Le Bureau du Sénat comme celui de l'Assemblée nationale représentent désormais la majorité numérique de l'hémicycle incarnée par le principal groupe constituant la majorité parlementaire et coïncide avec la progression numérique des groupes parlementaires au fur et à mesure des législatures²⁸² et au détriment d'une représentation effective de la minorité.

Président par intérim de l'UMP (2007, mai-juillet ; juillet-novembre 2004) ; vice-président de l'UMP (2002-2007) ; Ministre de l'aménagement du territoire (1995-1997) ; Roger Romani (30 mars 1993 - 11 mai 1995 : Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des Relations avec le Sénat et chargé des Rapatriés ; 18 mai 1995 - 7 novembre 1995 : Ministre des Relations avec le Parlement ; 7 novembre 1995 - 2 juin 1997 : Ministre des Relations avec le Parlement).

²⁸¹ Ainsi en 2011 les 2 vice-présidences du Sénat espagnol et du Bundesrat allemand sont attribuées paritairement à un membre de la majorité et à un membre de l'opposition. Le Sénat italien quant à lui dispose depuis 2013 de 4 vice-présidents représentant chacun l'un des groupes parlementaires de la majorité comme de l'opposition (Parti démocrate, Ligue du Nord, Peuple de la Liberté et Choix civique pour l'Italie).

²⁸² Les chiffres coïncident avec ceux du Bureau de l'Assemblée nationale. Ainsi sur les 22 membres du Bureau du Sénat, le groupe UMP comportait 11 membres sous la XIII^{ème} législature et 13 sous la XI^{ème} législature. Le groupe socialiste sous la XIV^{ème} législature possède actuellement 8 membres et en possédait 9 membres sous la XI^{ème}.

B. Les faiblesses de la représentation minoritaire

Le fait majoritaire entraîne dans les structures parlementaires un positionnement en faveur ou en défaveur de la politique du Gouvernement. Ce phénomène engendre la naissance d'une opposition et d'une majorité parlementaire. Les groupes parlementaires s'étant déclarés appartenir à l'opposition bénéficient d'une représentation minimale dans les différentes instances du Bureau. Il est observable au Sénat comme à l'Assemblée nationale une présence du principal groupe parlementaire de l'opposition dans chacun des différents postes du Bureau. Indissociablement selon les chambres et les sessions législatives, le principal groupe parlementaire de l'opposition possède de par son importance numérique au moins un questeur, un vice-président et un secrétaire. Cependant, l'opposition recevra une représentation, mais dans une proportion beaucoup plus limitée compte tenu de sa faiblesse numérique.

La représentation la plus exacte des différentes sensibilités des chambres telle qu'elle est prévue dans leur règlement n'a, en réalité, « qu'une valeur juridique faiblement contraignante »²⁸³ et peut servir grandement les intérêts du Gouvernement. En confiant au président de groupe le soin d'établir la composition du Bureau, le règlement donne ainsi un blanc-seing au groupe parlementaire soutenant le Gouvernement de procéder discrétionnairement à la désignation des candidats les mieux à même d'assurer la direction majoritaire des travaux de la chambre²⁸⁴. On constate par ailleurs que la majorité s'arroge également l'exclusivité de la représentation au sein des postes administratifs et particulièrement de ceux dont l'importance politique demeure réduite²⁸⁵.

Le règlement des assemblées demeure muet sur les modalités du choix des parlementaires candidats aux postes du Bureau, laissant au président de groupe le choix des candidats. Les organes de direction des assemblées parlementaires sont en réalité

²⁸³ J. BENETTI, *op. cit.*, 2004, p. 53.

²⁸⁴ Lors de l'élection du Bureau de l'Assemblée nationale en 2012 : les groupes de la majorité gouvernementale occupaient ainsi 4 des vice-présidences (3 SRC et 1 EELV) ; il en fut de même en 2007 (3 UMP et 1 NC). Il en allait de même au Sénat en 2008 où sur les 6 vice-présidences, 4 revenaient à l'UMP.

²⁸⁵ Il fallut ainsi attendre 1973 pour qu'un député de gauche reçoive un siège à la Questure de l'Assemblée nationale comme le relève J. BENETTI, *op. cit.*, p. 57.

composés de « règles juridiques assorties de règles politiques »²⁸⁶ pilotées par la majorité parlementaire. S'il est admis que les différentes sensibilités de l'hémicycle sont représentées au sein du Bureau dans la mesure où elles n'en sont pas exclues, tout dépend en réalité du « bon vouloir de la majorité »²⁸⁷, quant à la répartition des fonctions et du respect de l'objectif réglementaire d'assurer une représentation de l'ensemble des différentes tendances politiques.

Ainsi sous la XII^{ème} législature, l'UDF membre de la majorité parlementaire ne possédait qu'un secrétaire sur 12 et aucun sous la XIII^{ème} législature pour le NC membre également de la majorité. Si la majorité parlementaire est plurielle, comme ce fut le cas entre 1997 et 2002 et dans une certaine mesure entre 2012-2017, ses différents membres possèdent également une représentation qui doit venir conforter la solidité de la coalition dans le soutien à la politique gouvernementale. Ainsi, au commencement de la XIV^{ème} législature, le groupe écologiste possédait-il une vice-présidence et les groupes GDR et RRDP deux secrétaires chacun. Dans le même sens, sous la XI^{ème} législature, le groupe communiste possédait un questeur et le groupe RCV deux secrétaires.

Au Sénat, les groupes centristes et radicaux ont perdu leur représentation majoritaire dans les différentes instances du Bureau. Les anciens groupes charnières du Sénat, avec lesquels dut composer le principal groupe parlementaire pour obtenir le plein de voix sur les textes, sont encore présents au sein du Bureau, mais dans une proportion plus limitée que les groupes appartenant à l'opposition. Ainsi entre 2005 et 2014 les groupes UC puis UDI-UC et RDSE ne possédaient que trois postes sur 22 puis sur les 26 membres du Bureau.

Les élections au Bureau à chaque renouvellement triennal deviennent une formalité en raison du mode de scrutin des vice-présidents et questeurs. Les candidats réunissent le plus souvent la majorité absolue dès le premier tour rendant rare l'organisation d'un second voire d'un troisième. Les « groupes minoritaires » de l'opposition profitent de cette occasion pour rappeler leur mécontentement quant à la

²⁸⁶ L. HAMON et C. EMERI, « Vie et droit parlementaire », *RDP*, 1963.

²⁸⁷ C. BUNIET, *op. cit.*, p. 65.

représentation du Bureau de la seconde chambre, qui ne regroupe pas l'ensemble des tendances de l'hémicycle parmi les postes les plus importants du Bureau²⁸⁸. Ainsi dans la période 1981-2014, le groupe CRC n'obtint aucun poste à la vice-présidence avant 2001 et un unique poste de questeur en 1992, faisant du groupe socialiste, le principal représentant de l'opposition à la majorité sénatoriale au sein des instances décisionnelles du Sénat.

Le nombre de vice-présidences à la seconde chambre fut de quatre entre 1981 et 1992. L'effectif des vice-présidences passa à six en 1992 puis à huit en 2009. Cette augmentation fut initialement conçue comme devant permettre la représentation la plus large possible des sensibilités politiques de l'hémicycle au sein des instances décisionnelles de la seconde chambre à mesure que l'effectif des parlementaires augmentait. En réalité, l'augmentation des effectifs des groupes parlementaires ayant leur correspondance à l'Assemblée nationale va rendre délicat la répartition paritaire des vice-présidences.

Désormais, la répartition des postes est calquée sur l'effectif des groupes parlementaires : les formations les plus importantes seront donc majoritaires dans les postes de vice-présidents. Entre 1992 et 2014, le groupe RPR sera la formation possédant la représentation la plus élevée dans les vice-présidences à l'instar de l'Assemblée nationale²⁸⁹. Entre 2001 et 2014, les groupes charnières tels que le RDSE ne recevront plus de poste de vice-présidence ou encore de poste de questeur, mettant fin à plus de vingt années de présence continue. Le groupe UC sera également absent des vice-présidences entre 2001 et 2008, alors que depuis 1983 il bénéficiait d'une présence continue. Les groupes centristes sont également absents des postes de questure entre 2004 et 2014. Le centrisme sénatorial était souvent assimilé à la modération que se targuait de défendre la seconde chambre, justifiant ainsi une

²⁸⁸ Le groupe CRC déplore ainsi l'absence de sénateur aux postes de vice-présidents ou de questeur lors des élections de 1992 et de 1995 malgré une augmentation du nombre de vice-présidences passant de quatre à six : « Cette modification avait pour objectif clairement affiché de permettre la répartition des sièges de vice-président entre chacun des groupes existants dans notre assemblée, le Journal officiel en fait foi ». Ni en 1992 ni en 1995 la majorité sénatoriale n'a respecté l'esprit du règlement puisque, systématiquement, le groupe communiste républicain et citoyen a été écarté, cinq groupes se partageant les six postes » (Mme Hélène Luc, JO débats-Sénat, séance du 6 octobre 1998, session 1998-1999).

²⁸⁹ 3 sur 6 en 1992 ; 3 sur 6 en 1995 ; 2 sur 6 en 1998 ; 2 sur 6 en 2001 ; 4 sur 6 en 2004 ; 4 sur 6 en 2008 et 4 sur 8 depuis 2011.

présence continue dans les organes hiérarchiquement supérieurs du Bureau. Enfin, les sénateurs n'appartenant pas à un groupe parlementaire n'ont jamais bénéficié d'une représentation dans les postes de questure ou de vice-présidence. Cette répartition majoritaire confirme le phénomène de « majoritarisation » dans les instances du Bureau s'établissant en opposition à des formations ayant une correspondance à l'Assemblée nationale et constituant des partis de Gouvernement.

Les postes de secrétaires sont généralement moins touchés par le phénomène majoritaire. Cependant, en dépit de faibles prérogatives, le poste de secrétaire reste jalousement conservé par la majorité et n'est pas accessible aux parlementaires « néophytes »²⁹⁰. En 1992, le nombre de secrétaires passa ainsi de huit à douze avant d'être élevé à quatorze en 2009. Cela n'empêcha pas le groupe RPR de bénéficier en 1998 de 4 sièges sur 12 privant ainsi les sénateurs NI de représentation au sein des postes de secrétaire et du Bureau plus généralement.

Le scrutin proportionnel ne permet pas toujours une représentation exacte de l'hémicycle sénatorial, dans la mesure où il ne prend pas en compte la hausse du nombre de sièges obtenus à chaque renouvellement. Ainsi lors de l'élection des secrétaires du Sénat lors de la séance du 6 octobre 2004, Jean-Pierre Bel, président du groupe socialiste, fit part de la gravité de cette situation. Selon lui, le gain de 14 sièges obtenu par le groupe socialiste aux sénatoriales de 2004, aurait dû se solder par une hausse de sa représentativité au sein du Bureau, ce qui n'a pas été le cas. Le président du principal groupe de l'opposition réclama un siège supplémentaire, soit cinq sièges pour les postes de secrétaires, ce qui allait à l'encontre de la répartition proportionnelle établie par le règlement du Sénat qui octroyait quatre sièges. Le Président Poncelet en application stricte du règlement ne put faire droit à cette demande, ce qui conduisit le futur Président à dénoncer l'impossibilité de « l'alternance au Sénat, en raison d'une série de règles internes concoctées par la majorité sénatoriale, lui permettant de diminuer encore la principale force d'opposition »²⁹¹.

²⁹⁰ J-J. URVOAS et M. ALEXANDRE, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale : l'art de la guérilla parlementaire*, Odile Jacob, 2012, p. 2.

²⁹¹ JO débats-Sénat, Séance du 6 octobre 2004, Session 2004-2005.

La composition du Bureau des assemblées parlementaires est immédiatement notifiée à l'exécutif après chaque renouvellement et bénéficie d'une attention toute particulière²⁹². En effet, c'est en fonction de la composition du Bureau que le Gouvernement jugera de la docilité de la majorité parlementaire et de sa capacité à relayer les initiatives de l'exécutif. La composition du Bureau intéresse en premier lieu le Gouvernement en tant qu'acteur des débats législatifs, mais également le Chef de l'État qui par tradition « accorde audience ultérieurement au Bureau »²⁹³. L'exécutif s'arroge ainsi un droit de regard sur la composition du Bureau afin d'examiner la dominance majoritaire qui se dégage dans les instances décisionnelles des chambres. La « majoritarisation » de sa composition peut alors entraîner une mise sous tutelle de l'organisation parlementaire par l'exécutif dans la conduite des travaux législatifs en donnant à ce dernier, les moyens parlementaires de parvenir à ses objectifs législatifs.

Le mode d'élection des membres du Bureau ne peut donc être tenu pour seul responsable de la composition majoritaire de ce dernier. La cause de la « majoritarisation » du Bureau doit alors être recherchée dans la volonté des groupes parlementaires de la majorité. Autrement dit, l'accaparement par la majorité des sièges dans les instances dirigeantes collégiales ou individuelles est moins le résultat des normes juridiques écrites que le résultat d'une convention parlementaire émanant de la majorité elle-même. Si les règles juridiques attribuent de droit à la majorité une représentation importante dans les postes à responsabilité, les modalités de cette répartition restent entre les mains de la majorité.

Le phénomène majoritaire s'est ainsi indiscutablement installé au sein des organes généraux de décision parlementaire. Il appartient en réalité à la seule majorité parlementaire de faire preuve de complaisance, en consentant à offrir une représentation plus large des différentes sensibilités parlementaires au sein du Bureau,

²⁹² Art.4.RS : « Après l'élection du Bureau définitif, le Président du Sénat fait connaître au Président de la République et à l'Assemblée nationale que le Sénat est constitué » ; Art.12 RAN, « Après l'élection du Bureau, le Président de l'Assemblée en notifie la composition au Président de la République, au Premier ministre et au Président du Sénat ».

²⁹³ P. AVRIL et J. GICQUEL, *op. cit.*, p. 72.

sous peine que ce dernier demeure « le reflet imparfait de l'assemblée »²⁹⁴ et le reflet parfait de la majorité parlementaire propre à chaque chambre.

Section 2 : La politisation des organes spéciaux de direction et de décision parlementaire du Parlement

La Conférence des présidents intervient essentiellement dans « l'organisation du travail parlementaire »²⁹⁵ qui doit permettre le plein exercice du pouvoir législatif attribué aux chambres. Par opposition avec le Bureau possédant une fonction davantage administrative, ce second organe directeur des assemblées législatives est davantage « orienté vers les rapports entre le Gouvernement et l'assemblée »²⁹⁶. Bien qu'essentiel dans la répartition du travail parlementaire, cet organe fut longtemps ignoré par les textes constitutionnels en dépit de son ancienneté²⁹⁷. L'apparition du phénomène majoritaire provoquera au sein des deux chambres, une composition de la Conférence des présidents généralement favorable au Gouvernement (**Paragraphe 1**) ainsi qu'une politisation accrue dans l'exercice de ses compétences règlementaires et constitutionnelles (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : La « majoritarisation » de l'organisation et du fonctionnement de la Conférence des présidents

Le fait majoritaire touche le Parlement dans l'ensemble de ses structures décisionnelles. La présence de la majorité au sein de cette instance revêt un aspect essentiel dans la mesure où contrairement au Bureau, elle organise le travail en séance publique extériorisant ainsi le travail de la majorité parlementaire. Il en résulte

²⁹⁴ C. JOURNES, *op. cit.*, p. 329.

²⁹⁵ R. CHAZELLE, « Continuité et tradition juridique au sein de la seconde chambre. Le Sénat et le droit parlementaire coutumier », *RDP*, 1987, p. 711.

²⁹⁶ J. et J-É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 27^{ème} éd., 2013, p. 695.

²⁹⁷ Elle fut instituée en 1911 à l'initiative de la Chambre des députés, et seulement en 1947 pour le Conseil de la République.

indéniablement une composition favorable à la majorité parlementaire au sein de la Conférence des présidents des deux chambres (A) majorité qui coïncide régulièrement avec celle du Gouvernement. Par ailleurs, cet organisme offre une organisation favorable aux intérêts de la majorité dans l'exercice du travail parlementaire (B).

A. La domination majoritaire dans la composition de la Conférence des présidents

La Conférence des présidents de chaque assemblée réunit communément les plus hautes personnalités parlementaires de chaque chambre : le Président, les vice-présidents, les présidents des commissions et le rapporteur général de la commission des finances ainsi que les présidents de groupes parlementaires, auxquels il faut ajouter pour le Sénat, le rapporteur général de la commission des affaires sociales²⁹⁸. À ces membres de droit, les règlements des deux assemblées ajoutent également, les présidents des commissions spéciales²⁹⁹, invités dans le cas où l'un des sujets qui a nécessité leur création bénéficie d'une inscription à l'ordre du jour de la séance publique. Cette composition se retrouve assez généralement dans la plupart des démocraties parlementaires³⁰⁰.

Sous la V^e République comme à l'époque de ses devancières, la composition de la Conférence des présidents semble à première vue défavorable au Gouvernement dans la mesure où celui-ci n'est normalement pas représenté, à l'inverse de ce qui peut s'observer dans les Parlements bicaméraux européens³⁰¹. De plus, l'absence de sa mention expresse dans le texte constitutionnel du 4 octobre 1958 laissait présager un retour à la toute-puissance de cet organisme dans la fixation et la coordination du travail législatif. En l'absence d'une majorité parlementaire nette et cohérente soutenant avec abnégation son action, le Gouvernement devait convaincre la Conférence des présidents du bien-fondé de ses initiatives législatives pour obtenir leur inscription à

²⁹⁸ Arts.47 RAN et 29 RS.

²⁹⁹ Arts.47 al.4 RAN et 20 al.1 RS.

³⁰⁰ En Belgique la Conférence des présidents de la Chambre des députés comporte : Le Président, les vice-présidents, les présidents des groupes, les présidents de commissions, le Sénat ne comporte quant à lui pas de Conférence. La Conférence des présidents du Parlement tchèque comporte : un président, des vice-présidents et des groupes politiques ; La Präsidialkonferenz autrichienne comporte quant à elle une Conférence unique composée des présidents des groupes et les vice-présidents des deux chambres.

³⁰¹ Notamment à la Conférence des présidents de la Chambre des députés belge ou au Congrès des députés espagnol où le Gouvernement est représenté de droit.

l'ordre du jour et leur vote par les chambres. Le Gouvernement devait alors se plier à un véritable « jeu de séduction »³⁰² pour espérer emporter l'adhésion d'une majorité indisciplinée soutenant circonstanciellement son action. En réalité et au même titre que ce qu'on observe au sein du Bureau des assemblées parlementaires, l'émergence d'une majorité parlementaire viendra suppléer l'absence de contraintes juridiques dans la composition de cet organisme davantage politique qu'administratif.

De tradition constante et contrairement au Bureau, l'opposition a eu, dès les débuts de la V^e République, une place attribuée à la Conférence des présidents indépendamment du bon vouloir de la majorité à la condition cependant de posséder l'effectif requis pour constituer un groupe parlementaire. L'opposition a pu être également représentée par l'occupation d'un ou plusieurs postes de vice-présidence ou de commission permanente à la condition que la majorité le lui autorise, en se désistant volontairement d'un poste à responsabilité législative. Ces initiatives de la majorité ne se sont malheureusement que trop rarement produites, faisant de la Conférence des présidents le reflet de la majorité parlementaire au sein du second organe directionnel des chambres.

Cette formation est d'abord présidée par le Président de la chambre : or à l'Assemblée nationale ce dernier a toujours été membre de la majorité gouvernementale. De même au Sénat, les occupants du Plateau ont été régulièrement membres de la majorité gouvernementale depuis 2002.

Contrairement au Bureau, la proportionnelle n'est pas appliquée dans la répartition des postes de la Conférence des présidents de la seconde chambre. Outre la Présidence, la majorité parlementaire a toujours détenu sous la V^e République « la majorité des sièges »³⁰³ à la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale. Ainsi entre 1997 et 2002 sur les 20 postes que comprenait la Conférence des présidents la majorité gouvernementale en a possédé 14. Lors de la XII^{ème} législature, l'opposition

³⁰² J-M. DENQUIN, 1958, *La genèse de la V^e République*, PUF, 1988, p. 355.

³⁰³ J. BENETTI, *op. cit.*, p. 62.

n'a détenu que 4 postes sur les 19 que comportait cet organisme³⁰⁴, 5 sur 21 sous la XIII^{ème} législature³⁰⁵ et 5 sur 23 pour la XIV^{ème} législature³⁰⁶.

Cette faible représentation trouve son explication dans la sous-représentation de l'opposition dans les structures politiques et de travail parlementaires des chambres, tout particulièrement au sein des commissions permanentes qui représentent un tiers des membres de la Conférence. Par ailleurs, il convient de rappeler que seul le principal groupe de l'opposition trouve une représentation significative par l'occupation ponctuelle d'une vice-présidence ou d'une présidence de commission. Les autres formations appartenant à d'autres sensibilités de l'opposition parlementaire n'ont généralement pour représentation que la seule présidence de leur groupe et sont le plus souvent exclues des vice-présidences et des présidences de commissions par la majorité³⁰⁷.

La composition de la Conférence des présidents tend en réalité à reproduire l'effectif des groupes parlementaires et à dupliquer une nouvelle fois le clivage majorité/opposition observable dans l'hémicycle parlementaire des deux chambres. Cette bipolarisation se fait au détriment de l'opposition parlementaire qui, certes n'est pas exclue de toute représentation, mais invariablement conserve la position minoritaire qu'elle occupe dans l'enceinte parlementaire.

Les principaux groupes parlementaires composant la majorité gouvernementale bénéficient également de la représentation la plus élevée à la Conférence des présidents. Ainsi entre 1997 et 2002, le groupe socialiste a occupé à l'Assemblée nationale à lui seul la moitié de l'effectif de la Conférence avec 11 postes sur 20³⁰⁸ et 12 postes sur 23 pour la XIV^{ème} législature. Il est par ailleurs regrettable que les députés NI ne soient représentés dans aucun organe directeur de l'Assemblée nationale, puisqu'ils ne possèdent ni représentation au Bureau ou à la Conférence.

³⁰⁴ 2 présidences de groupes (Le groupe communiste et le groupe socialiste) et 2 vice-présidences.

³⁰⁵ 2 présidences de groupes (Le groupe communiste le groupe socialiste), 2 vice-présidences et la présidence de la commission des finances.

³⁰⁶ 2 présidences de groupes (Le groupe UMP le groupe UDI), 2 vice-présidences, 1 présidence de commission (commission des finances).

³⁰⁷ L'UDF a occupé cependant une vice-présidence sous la XI^{ème} législature.

³⁰⁸ Les 3 autres membres de la majorité gouvernementale possèdent une représentation éclatée avec 2 postes pour le groupe communiste (Présidence de la commission de la Production et présidence du groupe communiste) et un seul pour le groupe RCV (1 vice-présidence).

Le Sénat possède également une Conférence des présidents, assez imprégnée dans sa composition du fait majoritaire. Depuis les années 2000, la majorité sénatoriale dominée par l'UMP accroît son hégémonie au sein de cet organisme en tant que groupe régulièrement détenteur de la majorité³⁰⁹. La présence majoritaire d'un parti de Gouvernement ayant son équivalent à l'Assemblée nationale a ainsi pour effet de placer la Conférence des présidents, dans le sillage de l'action gouvernementale et, avec elle, l'ensemble des structures et des actions parlementaires de la seconde assemblée.

Chaque assemblée prévoit un droit pour le Gouvernement de participer aux réunions et aux travaux de la Conférence des présidents³¹⁰ par la désignation d'un délégué, même si ce dernier ne fait pas partie de la liste officielle des membres de cet organisme. Tout au plus est-il « un invité », dont la présence se justifie d'abord par sa participation constante à la procédure législative dans un régime parlementaire tel que celui de la V^e République.

Cette possibilité a été constamment utilisée sous la V^e République et indissociablement dans chaque chambre. Le Gouvernement y siège régulièrement par l'intermédiaire du Ministre ou du Secrétaire d'État en charge des relations avec le Parlement afin que ce dernier puisse imposer ses vues en matière notamment d'ordre du jour prioritaire. Le Chef du Gouvernement participe extrêmement rarement³¹¹ à la réunion de la Conférence, même si légalement rien ne viendrait lui interdire d'y siéger. La présence du Gouvernement a pour objectif de veiller scrupuleusement à ce que les parlementaires de la majorité respectent les intérêts du Gouvernement dans l'utilisation des prérogatives de la Conférence. La présence du Gouvernement au sein des deux chambres a pour effet immédiat de rappeler à ses devoirs la majorité à l'Assemblée

³⁰⁹ Ainsi entre 2004 et 2008, le groupe UMP possédait : la présidence, 4 vice-présidences sur 6, 4 des 6 présidences des commissions, la présidence de la délégation pour les affaires européennes ainsi que le rapporteur général de la Commission des finances ; La présidence de Jean-Pierre Bel s'inscrit dans une logique similaire au profit du groupe socialiste, avec toutefois, un partage plus significatif entre les différentes sensibilités de la gauche sénatoriale. Le groupe socialiste du Sénat possédait en effet : La Présidence, 2 vice-présidences sur 8, 3 présidences de commissions sur 7, la présidence de la commission des affaires européennes et les postes de rapporteur général de la commission des finances et celui de la commission des affaires sociales. Depuis 2014, le groupe UMP possède : la présidence, 2 vice-présidences sur 8, 4 présidences de commission sur 7, la commission des affaires européennes et le rapporteur général de la commission des finances.

³¹⁰ Art.29 al.3 RS ; Art.47 al.5 RAN.

³¹¹ Il convient de noter la présence de Michel Rocard, participa le 23 juin 1988 à la Conférence des présidents du Sénat, de même qu'Edouard Balladur le 27 mai 1993.

nationale et, dans l'hypothèse où la majorité sénatoriale ne concorderait avec celle-ci, de contrer les manœuvres de l'opposition.

À chaque élection législative à l'Assemblée nationale comme au Sénat, la formation parlementaire ayant remporté la majorité des sièges dans chacune des deux assemblées constitue le groupe majoritaire et possède corrélativement la majorité au sein des instances décisionnelles des assemblées parlementaires. En conquérant les sièges de l'hémicycle, la majorité parlementaire conquiert parallèlement sa représentation majoritaire à la Conférence des présidents. La majorité parlementaire est donc surreprésentée dans cet organisme puisqu'elle se retrouve dans la présidence des commissions, des groupes parlementaires et des organes directeurs qui constituent la majorité numérique de la Conférence. Dans l'hypothèse où la majorité gouvernementale est « assurée d'être majoritaire »³¹², cet avantage lui permettra d'offrir au Gouvernement l'ensemble des moyens législatifs dont il aura besoin dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation aux termes de l'article 20 C. Il est alors patent que si la majorité parlementaire ne consent pas à offrir à l'opposition davantage de présidences de commissions ou de vice-présidences, cette dernière conservera alors toutes ses chances de rester minoritaire au sein des organes de direction des chambres et de ne pas être ainsi associée pleinement à l'organisation et à la discussion des débats législatifs à l'occasion de la séance publique.

B. La « majoritarisation » dans l'organisation rationnelle du travail de la Conférence des présidents

À l'Assemblée nationale, la réunion de la Conférence a lieu généralement à raison d'une fois par semaine de session, tandis qu'au Sénat le Président convoque à sa « diligence »³¹³ la Conférence une à deux fois par mois au cours des sessions. Les parlementaires français, à l'image de leurs collègues italiens possèdent un droit de demander la convocation de la Conférence sur un ordre du jour déterminé par

³¹² G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Le Seuil, 11^{ème} éd., 2013, p. 238.

³¹³ Art.29 al .2 RS.

l'intermédiaire d'un président de groupe pour l'Assemblée nationale (Art.47 al.2 RAN) et par deux groupes parlementaires pour le Sénat (Art.29 al.3 RS). La Conférence des présidents reste ainsi sous « la dépendance »³¹⁴ du Président qui la convoque librement et donc une nouvelle fois de la majorité parlementaire.

La Conférence des présidents du Parlement bicaméral de la V^e République fonctionne sur le principe du vote pondéré³¹⁵ dans la délibération des décisions collégalement prises. Chaque président de groupe parlementaire dispose d'un nombre de voix égal à l'effectif de ses membres dans l'hémicycle, après déduction des membres qui siègent à la Conférence. Ce mécanisme tend à favoriser l'émergence d'une décision majoritaire. Il est appliqué également dans d'autres démocraties parlementaires comme en Espagne et ne constitue pas en cela une originalité hexagonale.

Ce mécanisme devait initialement permettre une diminution de l'influence des groupes parlementaires sur les travaux de la Conférence, mais l'apparition du fait majoritaire a une nouvelle fois compromis les intentions des concepteurs des règlements des assemblées. Si les groupes parlementaires ont perdu en influence par l'application du vote pondéré, la majorité parlementaire s'est en revanche arrogé le plein exercice des décisions prises par la Conférence. L'application du vote pondéré et la défalcation des voix des membres de la Conférence tempèrent, il est vrai, l'influence des groupes, puisqu'elle soustrait les voix des membres présents à la Conférence. En revanche, ce mécanisme n'empêche pas la réunion d'une majorité additionnelle calculée sur l'effectif numérique de ceux-ci³¹⁶. Ce système possède un avantage non négligeable en amont de la votation puisqu'il permet aux diverses personnalités présentes « d'exposer leur point de vue personnel et manifester leur influence »³¹⁷, mais au moment du vote, l'importance de la majorité numérique prend le dessus sur celle des individualités.

³¹⁴ J. GRANGE, « La fixation de l'ordre du jour par les assemblées parlementaires », in *Études sur le Parlement de la V^e République*, É. GUICHARD-AYOUB, J. GRANGE, C. ROIG (dirs.), PUF, 1965, p. 217.

³¹⁵ Art.47 al. 3 RAN ; Art.29 al.7 RS.

³¹⁶ « Le vote pondéré fonde moins désormais l'emprise des groupes que celle de la majorité sur les décisions prises en Conférence des présidents », in J. BENETTI, *op. cit.*, p. 62.

³¹⁷ J GRANGE, « La fixation de l'ordre du jour », *op. cit.*, p. 215.

Le Sénat n'emploie le vote pondéré que depuis la réforme de son règlement en 2009 et suit désormais le processus de vote de la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale. La seconde chambre perd ainsi non seulement de son originalité organisationnelle, mais également privilégie les décisions prises par la Conférence au détriment des solutions transactionnelles.

Entre 1981 et 2009, le Sénat fonctionnait sur un principe d'apparence équitable : « un homme = une voix ». L'individualité du vote devait dans cette configuration permettre l'établissement d'une solution consensuelle. Cette disposition d'apparence égalitaire est demeurée inefficace avec l'apparition du fait majoritaire, puisque lorsque la majorité sénatoriale fut majoritairement représentée à la Conférence, les membres qui y possédèrent un siège ont pu permettre à la majorité d'imposer ses vues à la minorité en application du caractère unique et nominal du vote. Ainsi entre 2008 et 2009 avant le passage au vote pondéré, sur les 21 membres que comportait la Conférence des présidents, l'opposition à la majorité sénatoriale ne disposait que de cinq voix par l'intermédiaire de la présidence de leur groupe et de quelque vice-présidences³¹⁸.

L'ancien système « un vote = une voix » du Sénat a désormais cédé sa place à une disposition analogue au règlement de l'Assemblée nationale. Cependant le système du vote pondéré n'entraîna pas une diminution de l'importance prise par le groupe principal de la majorité sénatoriale et lui conserva le pouvoir d'imposer ses décisions à la minorité. Malgré cette réforme, la Conférence des présidents donne ainsi « une image très fidèle de la composition politique du Sénat »³¹⁹, c'est-à-dire une représentation fidèle de la majorité parlementaire et imparfaite de la minorité.

Les membres de l'opposition qui auraient bénéficié de la « grâce » majoritaire pour siéger en Conférence des présidents ne sont pas pour autant certains d'avoir un rôle important à jouer dans les débats. Pour que l'opposition puisse faire entendre sa voix à la Conférence, le principal groupe de l'opposition devra se voir attribuer une représentation significative à la Conférence, en étant notamment titulaire de plusieurs

³¹⁸ 3 vice-présidents et 2 présidents de groupe CRC et socialiste.

³¹⁹ *Pour connaître le Sénat*, La Documentation française, 2^{ème} éd., 1992, p. 96.

vice-présidences ou de plusieurs présidences de commission suivant le bon vouloir de la majorité. Cependant et en application du vote pondéré, l'opposition devra bénéficier d'un effectif parlementaire numériquement significatif pour lui permettre de jouer un rôle clef au sein de cet organisme. Il est permis de penser, du moins à l'Assemblée nationale, que la majorité parlementaire ne saurait se risquer à une telle concession, qui aurait pour effet d'altérer les choix du Gouvernement.

Le vote pondéré étant devenu « la garantie ultime et absolue donnée à la majorité d'imposer ses vues »³²⁰, il en résulte que la Conférence des présidents organise rarement un vote de ratification des décisions prises, le résultat étant généralement connu et acquis à l'avance au bénéfice de la majorité présente en force numérique suffisante.

Les membres du Gouvernement qui siègent à la Conférence ne bénéficient pas du droit de vote, mais cela ne constitue nullement un handicap. En effet, du moins à l'Assemblée nationale, la majorité présente confirmera par son importance numérique les vœux du ministre dont elle partage les sensibilités politiques. Une négociation formelle est cependant observable en amont entre les membres de la majorité parlementaire et le représentant du Gouvernement, afin qu'à l'occasion de la réunion de la Conférence soit entérinée la décision négociée entre le Gouvernement et sa majorité. L'opposition n'est généralement pas consultée sur ces échanges et ne reçoit qu'une information sommaire de la part de l'exécutif. La présence de la majorité parlementaire fait donc « écran » à celle du Gouvernement et devrait logiquement dispenser ce dernier d'envoyer un représentant siéger au sein de cet organisme à l'occasion de sa réunion. La présence du Gouvernement reste une faculté prévue par les règlements des assemblées et nullement une contrainte, en raison de la loyauté de sa majorité.

Si le Président du Sénat n'appartient pas à la majorité gouvernementale comme ce fut le cas entre 1981 et 1986 au Sénat, la présence du Gouvernement s'avère alors plus que nécessaire afin que rien ne puisse venir retarder la mise à exécution de la politique gouvernementale. Si, dans cette hypothèse, le Gouvernement ne possède plus

³²⁰ J. BENETTI, *op. cit.*, p. 62.

les moyens politiques de contraindre la majorité sénatoriale qui lui est hostile à ratifier ses choix, il lui appartient en revanche, par sa présence, de veiller à ce que les moyens juridiques de rationalisation dont il dispose soient convenablement utilisés par ladite Conférence.

L'organisation générale des débats à la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale est significative de l'influence exercée par le Gouvernement au sein de cette instance. En effet, il est d'usage que le représentant du Gouvernement siège en face du Président de la chambre, faisant du ministre « l'incarnation »³²¹ physique du parlementarisme rationalisé. Cette situation centrale n'est pas seulement protocolaire, mais s'explique également « par la priorité constitutionnelle »³²² dont il dispose dans la fixation de l'ordre du jour. En réalité, la présence du Gouvernement au sein des réunions des groupes parlementaires de la majorité au sein des deux chambres permet généralement d'établir l'ordre du jour « d'un commun accord »³²³ et une ratification formelle par la majorité à l'occasion de la réunion de la Conférence. Il s'agit ici de la validation de la règle majoritaire dans « sa rigidité »³²⁴.

Dans cette configuration, la Conférence des présidents devient « le cheval de Troie de la majorité sinon du Gouvernement »³²⁵ car « les représentants de la majorité y sont structurellement dominants »³²⁶. La composition de la Conférence des présidents étant empreinte d'une forte logique majoritaire, il est alors loisible de craindre que « la complaisance politique supplante l'intransigeance parlementaire »³²⁷. Au-delà des modalités tenant à la convocation de la Conférence, qui une nouvelle fois repose entre les mains de la majorité parlementaire, s'observent des modalités fonctionnelles

³²¹ D. RIBES, « Le ministre chargé des relations avec le Parlement », in, Acte du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat par l'université Toulouse 1 Capitole les 1 et 2 octobre 2010, *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, F. FRAYSSE et F. HOURQUEBIE (dirs.), Montchrestien, Coll. Grands colloques, 2011, p. 126.

³²² M. COUDERC et J-C. BECANÉ, « L'ordre du jour appelle... de la Conférence des présidents à la séance publique », *Administration*, n°120-121, 1983, p. 53.

³²³ C. BIGAUT, « Le ministre chargé des relations avec le Parlement », *RA*, n°240, 1987, p. 584.

³²⁴ J. LIMOUSY, « Les rapports avec le Parlement et les partis », *Pouvoirs*, n°36, 1986, p. 98.

³²⁵ J et J-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 695.

³²⁶ A. LE DIVELLEC, « Les assemblées délibérantes dans le « parlementarisme négatif » de la V^e République française », *op. cit.*, p. 191.

³²⁷ J-É. GICQUEL, « L'indispensable révision des modalités d'utilisation de la procédure d'urgence », *LPA*, 14 mai 2008, n°97, p. 61.

acquises également à cette dernière dans la prise de décision en vue de l'organisation de la séance publique et de l'exercice des prérogatives constitutionnelles et réglementairement dévolues.

Paragraphe 2 : La « majoritarisation » de l'exercice des prérogatives de la Conférence des présidents

La Conférence des présidents possède un rôle essentiellement politique, puisque sa mission consiste, pour l'exprimer en termes de spectacle, à « la mise en scène »³²⁸ du travail parlementaire à travers la préparation de l'ordre du jour de la séance publique. La rationalisation du parlementarisme de la V^e République a fortement diminué les prérogatives de la Conférence des présidents et, avec elle, la souveraineté du Parlement bicaméral³²⁹. La présence du fait majoritaire a conduit à l'instrumentalisation des mécanismes juridiques de rationalisation par la majorité dans l'élaboration et l'établissement de l'ordre du jour (A), et à une passivité dans l'adoption de ses conclusions par les assemblées lors de la séance publique (B).

A. La détermination et l'élaboration de l'ordre du jour des assemblées par la majorité parlementaire

La détermination et l'élaboration de l'ordre du jour apparaissent comme « un instrument d'impulsion et d'orientation de la politique gouvernementale »³³⁰. Selon une conception du droit public déjà antérieure à la V^e République, dans la mesure où l'ordre

³²⁸ « Il est fatal que les souhaits et convenances des uns et des autres se contredisent radicalement. L'opposition voudra mettre les pleins feux sur un projet de loi difficile pour le Gouvernement, sur un débat de politique économique qui le place en porte-à-faux lors d'une mauvaise passe financière, etc. La majorité, au contraire, usera de toute son habileté pour occuper les séances les plus mobilisatrices (du mardi midi au jeudi après-midi) sur des textes positifs et peu controversés, et renverra volontiers la défense d'une motion de censure à l'intimité d'un lundi après-midi... », in P. SEGUIN et A. RICHARD, « Les relations opposition/majorité », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 104.

³²⁹ « Si avant 1958, la chambre pouvait discuter de ce qu'elle voulait, quand elle le voulait et comme elle le voulait ; désormais, elle ne peut plus discuter que de ce que veut le Cabinet, quand il le veut, et en fait... comme il le veut », in J. GEORGEL, *Critiques et réforme des Constitutions de la République. De la Quatrième à la Sixième*, vol.1, Paris, Celse, 1959, p. 53.

³³⁰ « Déterminer le contenu de l'ordre du jour, c'est en fait, déterminer le contenu de l'activité politique. Choisir les matières qui constitueront l'objet de l'œuvre législative, c'est choisir le cadre d'une politique », J. GRANGE, « La fixation de l'ordre du jour par les assemblées parlementaires », *op. cit.*, p. 175.

du jour d'une assemblée régit les rapports politiques entre l'exécutif et le législatif, sa maîtrise par le Parlement constitue le gage « d'influence et d'autonomie »³³¹. Cette souveraineté parlementaire en matière d'ordre du jour conférait un rôle stratégique à la Conférence des présidents, lui permettant de déterminer la politique législative à suivre. Sous les républiques précédentes, la détermination conventionnelle de l'ordre du jour empêchait le Gouvernement de hiérarchiser ses priorités législatives.

Sous la V^e République, les mécanismes de rationalisation parlementaire et la discipline majoritaire ont fait perdre à la Conférence des présidents, au profit du Gouvernement, le rôle d'impulsion et de détermination du travail législatif, qu'elle possédait. La constitutionnalisation de la fixation et de la programmation de l'ordre du jour par le Gouvernement et la soustraction du pouvoir d'initiative de la Conférence répondent à la volonté du pouvoir constituant « de briser l'évolution vers un régime conventionnel » par le concours « de rigoureux impératifs destinés à briser les mauvaises habitudes »³³². La disposition d'un ordre du jour prioritaire gouvernemental sous la V^e République a fait perdre les anciennes marges de manœuvre dont disposait la Conférence qui, en l'absence de majorité gouvernementale nette et cohérente, bénéficiait d'un pouvoir décisionnel législatif décisif.

La mission première de la Conférence est la fixation de l'ordre du jour prioritaire du Gouvernement à l'aune des exigences de la rationalisation, bien que juridiquement atténuées par la révision constitutionnelle de 2008. Cet ordre du jour était monopolisé par le Gouvernement jusqu'en 2008, avant d'être partagé de façon paritaire avec le pouvoir législatif, redonnant ainsi une certaine marge de manœuvre à la Conférence à l'instar des autres démocraties³³³. La priorité du Gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour a été constante sous la V^e République aux termes de l'article 48 C. et constituait une exception au regard de certains Parlements européens³³⁴. Entre 1958 et 1995, l'ordre du jour était divisé en trois catégories principales (l'ordre du jour

³³¹ J-M. COTTERET, « L'ordre du jour des assemblées parlementaires », *RDJ*, 1961, p. 813.

³³² Michel Debré, discours devant le Conseil d'Etat du 27 août 1958.

³³³ Le règlement du Congrès des députés espagnol dispose que l'ordre du jour est établi par le Président de la chambre à l'initiative de la « junta de portavoces », qui est l'organe équivalent de la Conférence des présidents. Cependant l'ordre du jour de la seconde chambre espagnole et belge est déterminé non par la Conférence des présidents mais par le Bureau.

³³⁴ Notamment en République tchèque et en Italie.

prioritaire, l'ordre du jour complémentaire et l'inscription des questions orales). La Conférence des présidents bénéficiait d'une marge de manœuvre variable selon ces catégories. La marge de manœuvre de la Conférence restait néanmoins résiduelle, tant du point de vue des moyens juridiques que par la présence du fait majoritaire.

Dans le cadre de l'ordre du jour prioritaire fixé à l'article 48 al.1^{er} C., la Conférence des présidents n'opérait aucun vote dans la détermination des sujets, dont la liste et l'ordre étaient fixés discrétionnairement par le Gouvernement. Régulièrement le Premier ministre informait la Conférence, comme le note Dmitri-Georges Lavroff, « le jour de sa réunion », ce qui lui ôtait en conséquence « tout pouvoir de discussion et à plus forte raison de mise en cause »³³⁵. La Conférence des présidents des deux chambres perdait ainsi toute autonomie fonctionnelle comme décisionnelle dans la détermination de l'ordre du jour gouvernemental.

Aux termes de l'article 29 bis al 4 RS, au début de chaque session ordinaire, le Gouvernement faisait donc connaître ses souhaits avant la réunion de la Conférence des présidents pour les trois à cinq prochaines semaines à venir. Cette dernière se bornait à en prendre connaissance et jouait un rôle de parfait « greffier »³³⁶. La fixation de l'ordre du jour à la discrétion du Gouvernement et sa ratification formelle par la Conférence furent maintenues après la révision de 2008. Le Gouvernement se contente alors d'informer la Conférence, qui se borne à « en prendre acte »³³⁷, des textes dont il prévoit l'inscription à l'ordre du jour gouvernemental dans le cadre des deux semaines mensuelles qui lui sont réservées. Indépendamment de la révision de 2008, les demandes gouvernementales d'inscription à l'ordre du jour recevaient et recueillaient toujours « satisfaction de droit »³³⁸ et toute interversion ou modification des choix établis par le Gouvernement qui n'auraient pas été portées à sa connaissance et reçu son accord étaient et sont toujours réputées nulles et non avenues. Le Conseil constitutionnel a rappelé à ce propos que les sujets fixés dans le cadre de l'ordre du jour prioritaire par le Gouvernement ne pouvaient faire l'objet d'une approbation en

³³⁵ D-G. LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, Dalloz, 3^{ème} éd., 1999, p. 765.

³³⁶ H. PORTELLI, « Le temps parlementaire », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p. 71.

³³⁷ Art.29 bis al.6 RS.

³³⁸ Document technique pour la coopération, *Recueil de fiches techniques sur le statut, les fonctions, les procédures et l'organisation du Sénat*, Service des relations internationales, Mars 2009, p. 148.

séance publique ou d'une quelconque discussion sur l'opportunité des sujets choisis à l'occasion de la Conférence (Cons. const., 59-2 DC, 17 juin 1959 ; et Cons. const., 84-181 DC, 11 octobre 1984).

Cette disposition constitutionnelle comme son interprétation par le juge maintenue après la révision du 23 juillet 2008 mettent définitivement fin à la souveraineté des assemblées parlementaires en matière de fixation de l'ordre du jour. La Conférence des présidents des deux chambres ne pouvait dans cette configuration faire des propositions en matière d'ordre du jour prioritaire et se bornait à entériner les vœux du Gouvernement, le reste des sujets étant inscrits à titre de « complément »³³⁹ des discussions fixées par priorité par le Gouvernement. Le programme soumis à la Conférence est ainsi une succession « d'accords amiables antérieurs »³⁴⁰ entre le Gouvernement et sa majorité présente dans les structures de travail législatif. La Conférence ne possède ainsi aucun pouvoir de décision ou d'initiative, mais se borne à ratifier et sanctionner les volontés de la majorité parlementaire instiguées par le Gouvernement.

À la suite de l'épuisement de l'ordre du jour prioritaire, l'ancien article 48 C. prévoyait l'existence d'un ordre du jour complémentaire fixé par les chambres et dont les modalités étaient précisées par la Conférence des présidents. Ce monopole de l'ordre du jour gouvernemental et les faiblesses de la marge de manœuvre de la Conférence pouvaient s'expliquer par la crainte originaire des Gouvernements qui vivaient « dans la terreur de l'abominable ordre du jour complémentaire que leur majorité ne manquerait pas, d'après eux, de meubler de propositions de lois que les ministres jugent a priori insolites, parfois incongrues »³⁴¹. Cette crainte s'est révélée rapidement infondée à l'Assemblée nationale dans la mesure où la majorité coïncide nécessairement avec celle du Gouvernement.

L'apparition d'une majorité parlementaire nette et cohérente dans l'hémicycle a entraîné l'émergence d'une majorité de complaisance vis-à-vis du Gouvernement en

³³⁹ M. MAUGUIN HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi : Etude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Dalloz, 2006, p. 121.

³⁴⁰ *Ibid.*

³⁴¹ J. LIMOUSY, *op. cit.*, p. 99.

Conférence des présidents, se traduisant dans la fixation de l'ordre du jour complémentaire. Il existait ainsi jusqu'en 2008, une distinction faite entre l'ordre du jour prioritaire relevant de la seule discrétion du Gouvernement et l'ordre du jour complémentaire relevant de la disposition des chambres, mais dont la présence du système majoritaire avait rendu la distinction « monolithique »³⁴².

L'ancien article 29 al.4 RS disposait que « les demandes d'inscription d'une proposition à l'ordre du jour complémentaire sont formulées à la Conférence des présidents par le président de la commission saisie au fond ou par un président de groupe ». Toutefois cet ordre du jour ne pouvait être satisfait qu'à la condition de ne pas empiéter sur le droit de priorité du Gouvernement en matière d'ordre du jour. L'ordre du jour complémentaire ne pouvait être utilisé que si l'ordre du jour prioritaire avait été épuisé et dans la limite du temps restant disponible, ce qui constituait une hypothèse rarissime à raison de la surcharge du travail parlementaire par le Gouvernement. L'ordre du jour complémentaire et la marge d'initiative de la Conférence se définissaient alors matériellement par « déduction »³⁴³ du droit de priorité gouvernementale.

L'ordre du jour complémentaire était alors déterminé temporellement et matériellement suivant les relations entretenues par le Gouvernement et la majorité. Il appartenait dans cette perspective à la Conférence des présidents et donc à la majorité parlementaire y siégeant d'élaborer des propositions d'inscription à l'ordre du jour avant leur ratification en séance publique par une nouvelle majorité.

En l'absence d'une majorité parlementaire cohérente et disciplinée, cet ordre du jour complémentaire accordait une place considérable à la Conférence et s'inscrivait dans l'autonomie administrative et politique des chambres, en permettant à ses membres de faire « des contre-propositions au Gouvernement, de lui suggérer des ajustements ou des modifications ou encore de lui demander d'accepter l'interruption de l'ordre du jour prioritaire par certaines discussions qu'ils réclament »³⁴⁴. Cependant, la concordance régulière de la majorité parlementaire avec la majorité gouvernementale

³⁴² M. MAUGUIN HELGESON, *op. cit.*, p. 129.

³⁴³ « Ils (les pouvoirs des Assemblées) sont ce qui reste quand le Gouvernement a pris la part qu'il s'est choisie et in ne peuvent jamais entraver l'initiative que possède le Gouvernement », J. GRANGE, « La fixation de l'ordre du jour par les assemblées parlementaires », *op. cit.*, p. 205.

³⁴⁴ *Ibid.*, p. 221.

au sein des deux chambres, permit au Gouvernement de bénéficier d'une fixation matérielle et temporelle de l'ordre du jour acquis à sa politique. La seconde chambre, au même titre que l'Assemblée nationale n'exploita pas pleinement cet ordre du jour pour établir de véritable « contre-projet » à la politique gouvernementale. Le phénomène de majorité pouvait ainsi conduire le Gouvernement à s'appuyer sur sa majorité à la Conférence, afin de convaincre ses membres « d'adopter ou de rejeter en bloc »³⁴⁵ les conclusions de l'ordre du jour complémentaire.

Entre 1995 et 2008 est apparue la notion d'ordre du jour parlementaire à l'occasion de la journée mensuelle législative. La révision constitutionnelle du 4 août 1995 avait instauré une séance mensuelle réservée à l'ordre du jour fixé par les chambres et fut qualifiée habituellement de « fenêtre parlementaire »³⁴⁶. Cette fixation journalière parlementaire échappait au Gouvernement et était déterminée également par la Conférence des présidents de chaque chambre. Cependant cette innovation n'entendait pas conférer des droits à l'opposition, mais au Parlement et « plus exactement à la majorité »³⁴⁷. L'apparition d'une majorité parlementaire permit une nouvelle fois au Gouvernement de disposer à l'Assemblée nationale d'un ordre du jour acquis à sa politique. En effet, il appartenait à la Conférence des présidents d'arrêter, une fois par mois, la date des séances relatives à la « journée parlementaire », les demandes d'inscription à l'ordre du jour étant formulées en Conférence, « en principe, par le président de la commission saisie au fond ou par un président de groupe »³⁴⁸.

La création d'un ordre du jour parlementaire a « pratiquement »³⁴⁹ fait disparaître, à raison de la logique majoritaire, la détermination de l'ordre du jour complémentaire par la Conférence des deux chambres. En effet, depuis l'institution de ces séances, en octobre 1995, la Conférence des présidents a « décidé d'en réserver l'usage aux seuls groupes politiques »³⁵⁰, témoignant une nouvelle fois de la mainmise

³⁴⁵ P. LE MIRE, « L'ordre du jour sous la V^e République », *RFDC*, n°6, 1991, p. 214.

³⁴⁶ P. FRAISSE, « La fenêtre parlementaire de l'article 48 al.3 de la Constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire », *RFDC*, 1998, n°33, pp. 3-33.

³⁴⁷ P. JAN, « Les révisions constitutionnelles et l'opposition parlementaire », in *L'opposition parlementaire*, O. ROZENBERG et E. THIERS (dirs.), La documentation française, Paris 2013, p. 128.

³⁴⁸ http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/collection/5.asp#P157_63326.

³⁴⁹ J. GICQUEL, « Le temps parlementaire », in *La réforme du travail législatif*, Les cahiers constitutionnels de Paris I, B. MATHIEU et M. VERPEAUX (dirs.), Dalloz, 2006, p. 20.

³⁵⁰ http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/collection/5.asp#P157_63326.

de la majorité parlementaire. Les initiatives parlementaires inscrites à l'ordre du jour de cette séance mensuelle bénéficiaient ainsi inévitablement « d'un accord gouvernemental quant à la nécessité de leur discussion voire étaient suggérées par celui-ci »³⁵¹.

Le Sénat admettait dans son règlement que l'ordre du jour parlementaire était établi par la Conférence des présidents « en tenant compte de l'équilibre entre tous les groupes politiques »³⁵². Toutefois, les initiatives de l'opposition devaient passer « le veto »³⁵³ de la Conférence des présidents où siégeait la majorité sénatoriale, dont la coïncidence régulière avec celle du Gouvernement pouvait conduire à leur écartement. Les modalités de détermination de l'ordre du jour parlementaire avantageaient donc « très nettement »³⁵⁴ le Gouvernement dans la mesure où les propositions de la majorité concordaient généralement avec les intérêts de ce dernier.

À l'Assemblée nationale, le Gouvernement devait donner son accord au jour choisi par la Conférence des présidents et la répartition des jours se faisait prioritairement en proportion de l'effectif des groupes. Non seulement l'ordre du jour des parlementaires de l'opposition était confisqué par la majorité siégeant en Conférence des présidents, mais l'opposition pâtissait, du fait de son insuffisance numérique, du droit de bénéficier de manière plus importante de la journée mensuelle. Au Sénat, la majorité de la Conférence des présidents attribuait « souverainement »³⁵⁵ l'ordre du jour mensuel en tenant compte d'abord du clivage partisan qui régnait au sein de la majorité sénatoriale. En cas de coïncidence des majorités parlementaires comme en cas de discordance, l'ordre du jour assurait une répartition assez tributaire du clivage à l'Assemblée nationale.

³⁵¹ P. FRAISSEX, *op. cit.*, p. 17.

³⁵² Art.29 al.1 RS.

³⁵³ « La recherche de l'équilibre entre « tous » les groupes politiques apparaît comme un objectif à atteindre ou plutôt comme une directive adressée à la Conférence des présidents, qui, faute d'un droit de tirage automatique accordé à chaque groupe en fonction de ses effectifs, n'a pas la tâche facile. Comme la Conférence des présidents, puis le Sénat statue sur les demandes d'inscription, la majorité sénatoriale peut difficilement décider l'inscription à l'ordre du jour d'un texte qu'elle désapprouve. Dans ces conditions, l'équilibre entre les groupes ne peut être atteint ou approché que si les demandes de l'opposition portent sur des textes acceptables par la majorité sénatoriale ou sur des débats qui ne débouchent sur aucun vote en séance publique ». J-L. HERIN, « L'ordre du jour réservé, sept années de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », *Pouvoirs*, n°105, 2003, p. 165.

³⁵⁴ M. MAUGUIN HELGESON, *op. cit.*, p. 134.

³⁵⁵ P. AVRIL et J. GICQUEL, *op. cit.*, p. 127.

Depuis la révision du 23 juillet 2008, la notion d'ordre du jour complémentaire est abandonnée au profit du maintien de l'ordre du prioritaire et d'un élargissement de l'ordre du jour parlementaire. Au titre du nouvel article 48 al.1^{er} C., le Gouvernement bénéficie chaque mois de deux semaines réservées dans lesquelles il peut proposer la discussion des textes législatifs de son choix. Les deux autres semaines restantes sont réservées à l'ordre du jour fixé par les assemblées. C'est tout particulièrement dans le second cas que la Conférence est amenée à jouer un rôle de premier plan. En effet, les propositions d'ordre du jour réservées aux parlementaires peuvent être effectuées à l'Assemblée nationale par les présidents de groupe et les présidents de commission permanente³⁵⁶. Or, la composition de la Conférence des présidents éloigne fortement les initiatives de l'opposition qui ne se fait guère d'illusion sur leur chance d'inscription à l'ordre du jour. En effet, les initiatives d'un groupe de l'opposition peuvent être refusées par l'application du vote pondéré dont les modalités sont acquises à la majorité gouvernementale.

Dans le cas des semaines réservées au Gouvernement, la Conférence se borne une nouvelle fois à ratifier les vœux de l'exécutif. Le Gouvernement se contente de faire connaître à l'avance les projets ou propositions de loi qu'il souhaite être discuté prioritairement dans le cadre des semaines qui lui sont constitutionnellement dévolues. Par ailleurs, l'accord du Gouvernement est nécessaire dans la répartition des semaines entre l'exécutif et la chambre concernée³⁵⁷. La Conférence possède ici une « compétence liée » dans l'établissement des semaines de séances dans le cadre des semaines « parlementaires ». Le programme de travail fixé doit à la fois déterminer dans un premier temps l'ordre du jour législatif pour la discussion des textes et, dans un second temps, les sujets du contrôle de l'action gouvernementale, qui bénéficie depuis 2008 d'une semaine mensuelle au titre de l'article 48 al.3 C. Cette instance doit en toute logique faire preuve de concertation entre les différentes sensibilités représentées à l'occasion de la réunion puisqu'il s'agit de déterminer la moitié du calendrier législatif mensuel. Indissociablement selon les chambres, l'émergence d'une

³⁵⁶ Art.49 al.5 RAN.

³⁵⁷ Art.29 bis al.2 RS.

majorité tend à la satisfaction des intérêts du Gouvernement lorsque la majorité coïncide avec la majorité des parlementaires.

La réhabilitation des prérogatives juridiques de la Conférence dans l'établissement de l'ordre du jour par l'intervention du pouvoir constituant dérivé n'a en revanche pas permis l'émergence d'une autonomie fonctionnelle et décisionnelle à raison de la survivance du phénomène majoritaire dans les chambres. La Conférence ne possède donc plus aujourd'hui une marge de manœuvre indépendante du Gouvernement dans la détermination et la conduite des travaux législatifs.

La Conférence arrête chaque mois, l'ordre du jour réservé aux « groupes minoritaires » ou de l'opposition, qui depuis la révision de 2008, bénéficient de leur propre séance mensuelle aux termes de l'article 48 al.5 C. La composition majoritaire de la Conférence ne saurait donc s'opposer à une inscription à l'ordre du jour de la minorité. Cependant, elle assure à la majorité « un véritable pouvoir de filtrage quant aux sujets à inscrire aux rôles des assemblées »³⁵⁸. En effet il est admis que, si l'opposition possède la libre disposition de la détermination matérielle du contenu de l'ordre de jour qui lui est constitutionnellement réservée, elle ne décide en revanche pas de son calendrier qui demeure entre les mains de la majorité siégeant à la Conférence.

Si la Conférence des présidents des deux chambres dispose d'une « compétence liée »³⁵⁹, à l'égard du contenu de l'ordre du jour proposé, elle conserve néanmoins un pouvoir discrétionnaire quant à la recevabilité juridique de ces initiatives. Les mécanismes du parlementarisme rationalisé peuvent toujours faire échec aux initiatives législatives des « groupes minoritaires » ou de l'opposition, qui entraîneraient « une diminution des ressources publiques ou l'aggravation d'une charge publique (Art.40 C.), empièteraient sur le domaine gouvernemental (Art.41 C.) ou qui seraient intervenues avant « un délai de six semaines après leur dépôt devant la première assemblée saisie » (Art.42 C.)

³⁵⁸ S. DOUTEAUD, « Un an de gestion parlementaire du nouvel article 48 de la Constitution », *RFDC*, n°87, 2011, p. 522.

³⁵⁹ « Ces initiatives n'ont pas à être soumis à un vote de confirmation en séance plénière », in J-E. GICQUEL, « Le groupe minoritaire », in *Mélanges en hommage à H. Roussillon*, Presse de l'université Toulouse I Capitole, t.1, 2014, p. 387.

À travers cette « majoritarisation » observée dans la composition de la Conférence des présidents s'observe la « majoritarisation » de la fixation de l'ordre du jour³⁶⁰ et de l'exercice des compétences constitutionnelles dévolues aux chambres. La majorité parlementaire en occupant les principaux sièges de la Conférence contrôle alors « l'ensemble des décisions »³⁶¹ prises par cette dernière. La réunion de la Conférence des présidents permet certes aux représentants de l'opposition « de manifester leur désaccord ou leur réserve sur les propositions qui leur sont faites », (...), mais le Gouvernement et sa majorité demeurent seuls juges (...) s'il impose ses propositions en l'état ou s'il accepte de les modifier »³⁶².

Le Gouvernement de la V^e République est ainsi placé dans une situation beaucoup plus favorable que dans les autres régimes parlementaires rationalisés³⁶³. La fixation majoritaire de l'ordre du jour permet ainsi à la Conférence de déterminer dans cette configuration l'organisation et la discussion des textes en séance publique. Le Gouvernement demeure libre de concéder des aménagements à l'ordre du jour établi par la Conférence des présidents. En revanche, la composition de la Conférence place le Gouvernement en face de « sa propre majorité avec laquelle il a le plus souvent déjà négocié »³⁶⁴. Il en résulte que les aménagements revendiqués par la majorité et acceptés par celui-ci restent le plus souvent marginaux et peuvent intervenir à l'occasion de l'examen des conclusions de la Conférence par les chambres en séance publique.

B. L'approbation majoritaire des conclusions de la Conférence des présidents

À l'occasion de la première séance publique suivant la réunion de la Conférence, le Président de la chambre donne communication à la représentation nationale des conclusions de la Conférence. La fixation de l'ordre jour prioritaire est communiquée

³⁶⁰ L'expression « Ordre du jour majoritaire » est empruntée à S. DOUTEAUD, *op. cit.*, p. 515.

³⁶¹ P. AVRIL et J. GICQUEL, *op. cit.*, p. 125.

³⁶² P. HONTEBEYRIE, « La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoirs », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 15.

³⁶³ Ainsi en Allemagne, le Conseil des Anciens qui est en charge de la fixation de l'ordre du jour des chambres, n'autorise pas le Gouvernement à imposer « unilatéralement l'insertion d'un projet de loi » dans l'ordre du jour, in A. LE DIVELLEC, *Le parlementarisme allemand*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Paris II, p. 358.

³⁶⁴ P. HONTEBEYRIE, *op. cit.*, p. 15.

aux assemblées qui ne peuvent qu'en « prendre acte »³⁶⁵ et n'est pas soumise au vote. Selon une coutume bien établie, comme le note Pierre Hontebeyrie, le ministre présent dans l'hémicycle « est habilité à faire connaître oralement tous les compléments, suppressions ou permutations dans l'ordre de discussion des textes que le Gouvernement entend apporter à ses premières demandes, lesquels prennent effet immédiatement »³⁶⁶. L'absence de formalisme traduit donc la souplesse de l'ordre du jour prioritaire tant dans sa fixation que dans sa modification.

La Conférence des présidents comme l'Assemblée statuant en séance plénière ne peuvent être appelées à se prononcer sur l'ordre du jour prioritaire ni sur les modifications qui lui sont ultérieurement apportées par le Gouvernement : « celui-ci est par nature une discussion gouvernementale qui s'impose comme telle aux assemblées »³⁶⁷, comme l'a reconnu le Conseil constitutionnel dès sa décision 59-3 DC des 24 et 25 juin 1959. L'absence d'approbation par la séance plénière donne au Gouvernement la certitude que ses vœux trouveront un relai législatif.

Le Chef du Gouvernement effectue ordinairement un travail de concertation avec les groupes de la majorité avant d'autoriser son ministre à opérer à un éventuel changement dans l'ordre du jour. Généralement, le Gouvernement adresse une lettre rectificative de l'ordre du jour au Président qui en donnera ensuite lecture à l'assemblée, cette pratique ayant été validée par le Conseil constitutionnel³⁶⁸ avec des motifs sont très variables³⁶⁹. Plus rarement, le Gouvernement peut par une simple intervention en séance publique modifier l'ordre du jour, c'est-à-dire « intervertir l'ordre de présentation des textes, supprimer ou ajouter un texte au cours d'une même

³⁶⁵ J. GRANGE, « La fixation de l'ordre du jour par les assemblées parlementaires », *op. cit.*, p. 223.

³⁶⁶ P. HONTEBEYRIE, *op. cit.*, p. 14.

³⁶⁷ *Ibid.*, p.15.

³⁶⁸ Cons. const., 2009-582 DC, 25 juin 2009 : « La Conférence détermine, au début de chaque session ordinaire, les semaines de séance, les répartit entre le Sénat et le Gouvernement avec l'accord de celui-ci et « prend acte » des demandes d'inscription par priorité présentées par le Gouvernement ; que ces dispositions permettent à celui-ci de décider de la modification de son choix initial en ce qui concerne tant les semaines qui lui sont réservées que l'ordre des textes et des débats dont il demande par priorité l'inscription à l'ordre du jour ».

³⁶⁹ « La durée excessive de certains débats due à des incidents de procédure ou à une bataille d'amendement ; les demandes des commissions, les contraintes de dernière minute ; le choix de faire adopter en priorité certains projets », C. BIGAUT, « Le ministre chargé des relations avec le Parlement », *Revue administrative*, n°240, 1987, p. 584.

séance »³⁷⁰. Ce pouvoir peut permettre à la fois de pallier l'éventuelle indocilité de la majorité ou l'obstruction de l'opposition, notamment à la seconde chambre lorsque la majorité sénatoriale ne coïncide pas avec celle du Gouvernement. Ainsi en cas de discordance dans les majorités parlementaires, la majorité sénatoriale est régulièrement accusée par le Gouvernement d'allonger les débats par le dépôt de nombreux amendements ou par le vote des incidents de procédure. Ces agissements peuvent conduire le Gouvernement à modifier l'ordre du jour voire à retirer certains textes de la discussion, ce qui a le don d'indisposer la seconde chambre sur les conditions de travail parlementaire.

L'ordre du jour établi ou modifié par la Conférence des présidents sera ensuite porté à la connaissance de l'Assemblée nationale qui se prononcera en faveur ou en défaveur de celui-ci en séance publique. La majorité parlementaire déjà présente au sein de la Conférence approuvera sans grande surprise les choix fixés par cette même majorité. Au Sénat, le Président donne communication en séance publique des délibérations de la Conférence qui ne peut s'opposer juridiquement aux conclusions relatives à l'ordre du jour prioritaire. Les parlementaires ne disposent pas du droit d'amender les conclusions de la Conférence de l'Assemblée nationale et le débat est extrêmement réduit puisque seuls le Gouvernement et les présidents des commissions ou leurs délégués peuvent demander des explications de vote³⁷¹. L'assemblée se borne alors à accepter ou à rejeter en bloc l'ordre du jour proposé et ne peut proposer la moindre modification.

Ce choix draconien du « tout ou rien », discipline la majorité parlementaire et l'oblige à faire corps avec celle de la Conférence. En réalité la coïncidence des majorités dans l'hémicycle et à la Conférence rend improbable une quelconque division de la majorité pour l'avenir des débats législatifs fixés par cet organisme comme pour l'exercice de la fonction de contrôle. La Conférence redevient ici une structure administrative, dénuée de réel pouvoir juridique comme politique susceptible de diminuer les marges de manœuvres du Gouvernement. Le phénomène majoritaire conduit la séance plénière des assemblées législatives à entériner une décision

³⁷⁰ P. LE MIRE, « L'ordre du jour sous la V^e République », *op. cit.*, p. 205. Arts.29 bis al.7 RS et 48 al.11 RAN.

³⁷¹ Art.48 al.10 RAN.

diligentée par le Gouvernement en Conférence. La concordance des majorités dans les structures décisionnelles comme dans l'hémicycle des deux chambres limite considérablement le pouvoir décisionnel des structures directionnelles comme de la séance publique.

Lors de l'adoption des conclusions en matière d'ordre du jour complémentaire par la Conférence des présidents, les propositions de cette dernière devaient être entérinées en séance publique, ce qui au regard du système majoritaire ne paraît plus aujourd'hui constituer un obstacle. La décision majoritaire arrêtée en Conférence des présidents trouve aujourd'hui aisément un relai dans l'hémicycle.

À l'époque de l'ordre du jour complémentaire, au début de la séance publique suivant la réunion de la Conférence à l'Assemblée nationale, le Président soumettait les propositions de celle-là à l'Assemblée qui ne se « prononçait que sur leur ensemble sans pouvoir les amender »³⁷². Depuis 2008 et l'instauration des deux semaines réservées mensuellement à l'ordre du jour parlementaire, les propositions établies par la Conférence sont soumises par le Président à l'Assemblée qui se prononce par un vote sur l'ensemble, le droit d'amendement étant là aussi irrecevable. Le Sénat était également compétent en séance plénière pour approuver expressément l'ordre du jour complémentaire déterminé par la Conférence. Toutefois, les propositions de la Conférence étaient généralement acceptées sans difficulté puisqu'elles traduisaient « les souhaits des commissions et permettaient à la seconde chambre d'exercer le peu de droits dont elle disposait en matière d'ordre du jour législatif »³⁷³.

L'article 48 al.2 C. dispose : « une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement ». L'inscription à l'ordre du jour des questions orales, écrit Michel Ameller, est « la pierre d'achoppement de toute la procédure », puisque « seule leur inscription à l'ordre du jour fixé par la Conférence des présidents permet d'obtenir une réponse »³⁷⁴. Parmi les

³⁷² http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/collection/5.asp#P157_63326.

³⁷³ *Pour connaître le Sénat*, La Documentation française, 2^{ème} éd., 1992, p. 180.

³⁷⁴ M. AMELLER, *Les questions instrument du contrôle parlementaire*, LGDJ, 1964, p. 148, cité par J. BENETTI, *op. cit.*, p. 65.

différentes catégories de questions orales, l'on distingue : les questions d'actualité au Gouvernement mises en œuvre en 1974 à l'Assemblée nationale et 1982 au Sénat et les questions orales avec ou sans débat. L'Assemblée nationale organise deux fois par semaine les questions au Gouvernement, tandis que le Sénat ne les organise que deux fois chaque mois de session³⁷⁵. Le Sénat organise également des questions-cribles thématiques (jusqu'en 2015) et des questions orales avec ou sans débat à raison de deux fois par mois, l'Assemblée nationale ayant renoncé aux secondes. La répartition du nombre de questions orales s'effectue à l'instar des Parlements européens, en tenant compte de l'importance numérique des groupes parlementaires³⁷⁶. La détermination matérielle et temporelle du contrôle parlementaire informatif est donc tributaire à la fois de l'importance des groupes parlementaires comme des rapports qu'entretiennent les majorités parlementaires avec le Gouvernement.

L'organisation de l'ordre du jour est partagée entre les présidents des groupes parlementaires qui choisissent les questions à inscrire à l'ordre du jour et les autres membres de la Conférence des présidents qui arrêtent et déterminent leur ordre de discussion. En réalité, les groupes parlementaires procèdent préalablement à une fonction « de régulation et de sélection »³⁷⁷ des questions déposées par leurs membres. Le moment du dépôt comme le sujet des questions sont appréciés discrétionnairement par les groupes parlementaires en fonction de l'actualité politique et médiatique et tendent à éclipser le rôle de la Conférence qui se borne une nouvelle fois à approuver les décisions retenues par la majorité. En effet, les groupes de la majorité recherchent avant tout à « mettre en relief les succès du Gouvernement, tandis que ceux de l'opposition chercheront à le mettre en difficulté, à critiquer son action et à donner quelques indications alternatives »³⁷⁸.

La Conférence des présidents des deux chambres³⁷⁹ fixe donc les séances hebdomadaires des questions au Gouvernement et questions orales avec ou sans débat. Toutefois, les modalités de ces questions sont en fait « le résultat d'un compromis »³⁸⁰

³⁷⁵ Arts. 75 bis RS et 133 al.1 RAN.

³⁷⁶ Arts. 75 bis et 75 ter RS. Au cours de chaque séance à raison de deux fois par mois, sont posées 24 questions, par les sénateurs espagnols et réparties entre les groupes proportionnellement à leurs effectifs

³⁷⁷ Document technique pour la coopération, *Les groupes politiques : recueil de document*, Décembre 2009, Service des relations internationales du Sénat, p. 42.

³⁷⁸ *Ibid.*

³⁷⁹ Arts. 133 et 134 al. 1 RAN et 75 bis, 75 ter et 77 al. 1 et 2 RS.

³⁸⁰ M. LASCOMBE, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, L'harmattan, 11^{ème} éd., 2010, p. 134.

entre la Conférence et le Gouvernement, qui conduit souvent à une modification du calendrier des questions, de leurs sujets ou des destinataires. En effet, le Gouvernement dispose de la possibilité d'attirer l'attention de la Conférence sur « l'inopportunité de l'inscription d'une question à l'ordre du jour »³⁸¹. Ces usages portent d'une certaine manière atteinte à l'autorité de la Conférence des présidents. En effet, rien n'interdit à la majorité parlementaire de faire preuve de complaisance envers la minorité, en inscrivant ses sujets à l'ordre du jour des questions parlementaires. Il en résulte que les tractations entre la majorité parlementaire et le Gouvernement s'exercent alors contre « le vœu des groupes de l'opposition »³⁸². Les pourparlers entre le Gouvernement et sa majorité à l'occasion de la détermination de l'ordre et du choix des sujets permettent d'écarter temporairement ou définitivement les questions orales « susceptibles d'embarrasser le Gouvernement »³⁸³. Il s'agit là d'un moyen efficace pour la majorité, lui permettant avec le concours de l'exécutif de « désactualiser »³⁸⁴ le procédé des questions orales. Les questions, lorsqu'elles émanent de l'opposition, appellent en effet des débats voire des polémiques en fonction de l'actualité. En repoussant dans le temps la réponse gouvernementale apportée à une question par son inscription à l'ordre du jour, la majorité préserve ainsi le Gouvernement de devoir s'expliquer et se justifier sur une actualité qui pourrait lui être défavorable. Le temps joue ainsi en faveur du Gouvernement avec le concours bienveillant de la majorité, et de l'ensemble des moyens de contrôle parlementaire informatif faisant appel à l'oralité et à l'intervention de la Conférence des présidents pour leur exercice.

Après examen des vœux des présidents des groupes parlementaires, la Conférence des présidents du Sénat arrête le thème et effectue la répartition des questions cibles thématiques ainsi que des questions au Gouvernement en tenant compte de l'importance numérique des groupes politiques. La majorité sénatoriale possède alors le droit de choisir le thème comme la liste des questions, permettant au principal groupe de la majorité d'imposer ses vues à la minorité par l'entremise de la Conférence. Il est donc loisible de s'interroger, comme André Chandernagor, sur

³⁸¹ J.-M. COTTERET, *op. cit.*, p. 825.

³⁸² M. AMELLER, « L'heure des questions au Palais Bourbon », in *Mélanges offerts à G. Burdeau*, LGDJ, 1977, pp. 369-370.

³⁸³ J. BENETTI, *op. cit.*, p. 66.

³⁸⁴ J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la V^e République*, LGDJ, 1968, p. 341.

l'utilité du dialogue entre le Parlement et le Gouvernement dans la mesure où le Gouvernement et la majorité décident seuls du moment et des thèmes, objets du débat³⁸⁵.

Le système majoritaire a également pu signifier la désuétude de certains procédés de contrôle tels que les questions orales avec débat dont la dernière remonta à 1978 et a aujourd'hui disparu du règlement de l'Assemblée nationale. Cette disparition est pour partie imputable à la composition majoritaire de la Conférence, qui opérait un tri dans les questions à inscrire à l'ordre du jour, « répugnant à y inscrire celles qui n'avaient pour objet que d'embarrasser le Gouvernement »³⁸⁶. Par ailleurs, les questions orales sans débat sont étroitement contrôlées par le Gouvernement qui détermine les ordres des passages en fonction de la disponibilité des ministres. La Conférence des présidents doit ainsi tenir compte de l'actualité ministérielle et dispose d'une marge de manœuvre extrêmement réduite. L'agenda ministériel permet d'obtenir une approbation sans équivoque de la Conférence qui ne saurait arrêter librement des sujets, indépendamment de la disponibilité des ministres.

L'organisation des questions au Gouvernement est radicalement différente entre les deux chambres. La révision du règlement de l'Assemblée nationale en 2008 a procédé à une répartition paritaire avec les groupes se réclamant de l'opposition à la fois pour le nombre de questions comme pour le temps de parole³⁸⁷, diminuant une nouvelle fois l'autonomie de la Conférence des présidents. Si cette procédure limite les possibilités de débat, elle possède en revanche le mérite de ne pas faire coïncider le nombre de questions avec l'effectif des groupes parlementaires comme cela est actuellement maintenu au Sénat (Art.75 bis RS).

Après avoir arrêté la liste, la Conférence des présidents communique « pour information »³⁸⁸ en séance publique les questions orales dites « simples » qui seront inscrites à l'ordre du jour. Le Sénat n'est donc pas appelé à se prononcer une nouvelle

³⁸⁵ A. CHANDERNAGOR, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Gallimard, 1967, p. 67.

³⁸⁶ Paul Coste-Floret affirma en ce sens « la question orale était au fond, la chose du Parlement et qu'elle est devenue, à la lumière de l'expérience, la chose du Gouvernement », JO débats, 19 décembre 1963, p.7990, cité par, Connaissance de l'Assemblée, *Les questions à l'Assemblée nationale*, Economica, 1989, p. 8.

³⁸⁷ Art.133 al.2 RAN.

³⁸⁸ *Pour connaître le Sénat*, op. cit, p. 180.

fois sur les décisions de la Conférence. En ce qui concerne les questions avec débat, les propositions de dates sont soumises à l'approbation collective de la seconde chambre, qui ratifie sans grande surprise les choix de la Conférence. L'approbation par la séance publique des conclusions de la Conférence des présidents relève une nouvelle fois de la majorité.

Politisée dans sa composition, la Conférence des présidents a alors toutes les chances de se voir également politisée dans l'exercice de ses prérogatives règlementaires et constitutionnelles au même titre que le Bureau. La majorité possède en effet le pouvoir discrétionnaire de refuser l'inscription des propositions de loi parlementaire de l'opposition à l'ordre du jour de la séance publique ou encore de s'opposer à la présentation de certaines questions parlementaires. La majorité opère donc une sorte de « filtrage »³⁸⁹ dans l'exercice des missions parlementaires de l'opposition au sein des différents organismes directionnels du bicamérisme de la V^e République. La Conférence des présidents ne joue à cet égard « que le rôle d'une instance relai »³⁹⁰ entre la majorité parlementaire et le Gouvernement, dénuée d'une autonomie fonctionnelle dans l'exercice de ses compétences pourtant réhabilitées. La réunion de la Conférence des présidents s'apparenterait en définitive à « un Parlement miniature »³⁹¹, caractérisé par le poids des présidents des groupes parlementaires et plus spécialement de la majorité.

La Conférence des présidents se borne ainsi à prendre acte des décisions de concertation majoritaire et sa réunion n'entraîne pas de nouvelle négociation. L'absence de vote et d'étalement de la discussion s'explique principalement par la participation du Gouvernement aux réunions des groupes de la majorité. La Conférence des présidents n'est donc pas « le haut lieu de la concertation intramajoritaire »³⁹², mais plutôt celui d'une ratification définitive des choix exposés et négociés antérieurement par le Gouvernement avec sa majorité. L'affermissement du poids des groupes parlementaires explique le renforcement de la politisation de cette institution comme

³⁸⁹ J. BENETTI, *op. cit.*, p. 65.

³⁹⁰ M. COUDERC et J-C. BECANE, *op. cit.*, p. 53.

³⁹¹ J. BENETTI, *op. cit.*, p. 136.

³⁹² P. HONTEBEYRIE, *op. cit.*, p. 14.

des organes de direction de la seconde chambre et suivant des phénomènes proches de ceux observables à l'Assemblée nationale. Acquise à la majorité, la Conférence des présidents devient ainsi « un rempart indescriptible derrière lequel les Gouvernements se protègent de l'imagination des représentants de la Nation »³⁹³.

En émergeant au sein des structures administratives et politiques de direction des chambres, le fait majoritaire a en réalité pris l'ascendant sur l'exercice de la fonction délibérante du Parlement bicaméral de la V^e République. Or des assemblées parlementaires dotées d'une organisation directionnelle suffisamment forte, c'est-à-dire suffisamment émancipée du pouvoir exécutif, peuvent accroître leur action, « et leur influence ne tarderont pas à se développer et à s'étendre »³⁹⁴. La présence d'une majorité au sein des structures organisationnelles décisionnelles de la seconde chambre aboutit à affaiblir l'exercice effectif des missions constitutionnellement dévolues et réalisées plus précisément par les structures parlementaires en charge du travail législatif.

³⁹³ Cités par P. LE MIRE, *op. cit.*, p. 230.

³⁹⁴ « Toutes les fois que vous aurez une assemblée délibérante qui, par son origine, par son organisation, par l'appui qu'elle trouvera dans l'opinion publique, aura la conscience de son importance et de sa force, les attributions qui lui appartiennent rationnellement, elle les aura bientôt ou par la loi écrite ou par les précédents ; Enfin née vigoureuse et bien constituée, elle grandit promptement et brise aisément ses lisières », P. ROSSI, *op. cit.*, p. 111.

Chapitre 2 : La « majoritarisation » des formations intérieures en charge du travail parlementaire dans le bicamérisme de la V^e République

L'apparition du fait majoritaire au sein des structures de travail du Parlement bicaméral de la V^e République coïncide avec un renforcement de l'autorité des groupes parlementaires sur l'activité législative des chambres. L'affirmation de la majorité va donc avoir des conséquences sur la « vie interne des assemblées »³⁹⁵, c'est-à-dire dans les relations qui s'instaurent entre les groupes parlementaires et les structures en charge du travail législatif. Le phénomène majoritaire s'observe ainsi dans les groupes politiques (**Section 1**) et dans les structures de travail des chambres, dont les commissions parlementaires sont les principales émanations (**Section 2**). Cependant, ces formations intérieures sont également des structures politiques de premier plan où s'observe la dichotomie majorité/opposition. Le vote en séance publique « entérine ainsi presque toujours »³⁹⁶ le résultat des négociations menées en amont avec les groupes parlementaires et plus spécifiquement par la majorité.

Section 1 : L'irrésistible politisation structurelle et fonctionnelle des groupes parlementaires du Parlement bicaméral

La théorie du régime représentatif a longtemps été hostile à la reconnaissance constitutionnelle et réglementaire des groupes parlementaires au nom de la prohibition du mandat impératif rappelé à l'article 27 C. Chaque parlementaire indépendamment de la structure du Parlement dont il est membre, est d'abord un représentant de la Nation avant d'être celui d'un parti politique.

³⁹⁵ J.-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *RDP*, 1993, p. 984.

³⁹⁶ J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, Thèse de doctorat en droit public, Université-Paris I Panthéon-Sorbonne, 2004, p. 128.

Les groupes illustrent parfaitement le « dynamisme parlementaire »³⁹⁷ dans toutes ses formes. Le Sénat et l'Assemblée nationale forment, pour reprendre l'expression de Michel Ameller « le Parlement des groupes », expression tenant toute sa place avec la présence du fait majoritaire. Il en résulte pour les groupes parlementaires, de la majorité comme de l'opposition, une adaptation, non sans difficulté, à ces nouvelles réalités politiques en particulier pour la seconde chambre (**Paragraphe 1**) attachée à la liberté individuelle et à l'absence de discipline. Si adhérer à un groupe possède une « évidence politique significative »³⁹⁸, elle participe néanmoins et irrésistiblement à la discipline des parlementaires en raison des statuts et des règles de fonctionnement inhérents au groupe (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : L'identification et le positionnement majoritaire des groupes parlementaires

Le développement du fait majoritaire au sein des groupes parlementaires est d'abord le résultat de la coïncidence entre les partis politiques et leur prolongement parlementaire au sein des chambres (**A**). Par ailleurs, les mécanismes de constitution et d'adhésion à un groupe parlementaire encouragent les parlementaires des deux chambres à se placer sur l'axe majorité/opposition (**B**).

A. La liaison inévitable entre partis politiques et groupes parlementaires

Si les parlementaires ont eu de tout temps en France « pour habitude de se regrouper par affinités politiques »³⁹⁹, il faut attendre la fin du XIX^e siècle, avec l'apparition des partis politiques modernes pour que ces attractions politiques se matérialisent dans une organisation parlementaire permanente. Les groupes parlementaires correspondent à l'ensemble des formations collégiales regroupant les

³⁹⁷ J. et J-É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 27^{ème} éd., 2014, p. 742.

³⁹⁸ Définition de « groupe parlementaire », in M. DE VILLIERS et A. LE DIVELLECC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris Sirey, 8^{ème} éd. 2011, p. 177.

³⁹⁹ A. CHAUSSEBOURG, « Les groupes parlementaires du Sénat », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 69.

élus issus des assemblées parlementaires et partageant une certaine sensibilité politique en vue de l'exercice collectif du travail parlementaire. Indépendamment de leur structure et de leur organisation, les groupes parlementaires se distinguent spatialement des partis politiques en ne trouvant pas nécessairement place dans les enceintes parlementaires, mais s'en rapprochent par leur finalité en tant que « vecteur d'une idéologie »⁴⁰⁰. L'avènement de la V^e République et la bipolarisation de la vie politique tendent à faire des groupes politiques « la transposition des partis dans l'univers parlementaire »⁴⁰¹ et contribuent à réduire la distinction juridique entre partis et groupes parlementaires. La structuration d'un groupe parlementaire en vue de constituer la majorité prend alors « racine dans la vie politique extra parlementaire »⁴⁰² par le concours des partis politiques.

Au sein des deux chambres, les forces politiques se réclamant du communisme, du socialisme ou du gaullisme imposent à leurs parlementaires un dirigisme élevé qui se retrouve dans le fonctionnement du groupe parlementaire et se vérifie dans le travail parlementaire caractérisé entre autres par la discipline de vote.

Les partis nationaux, à organisation centralisée, conçoivent les groupes comme l'expression parlementaire de leur idéologie et ne tolèrent qu'une faible émancipation de l'élu. Le groupe parlementaire forme alors une sorte d' « écran juridique »⁴⁰³ entre le parti national et les parlementaires qui ont déclaré leur affiliation. Le parti fixe les valeurs nationales et idéologiques qu'il défend pour l'État et la société, laissant au groupe politique en charge de sa représentation parlementaire le soin de conduire leur mise à exécution législative. Le parti peut exiger dans cette logique que les élus

⁴⁰⁰ P. LARRIEU, « Les partis politiques, en marge du droit ? », *RDP*, 2011, p. 180.

⁴⁰¹ P. ARDANT et B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 23^{ème} éd., 2011, p. 585 ; « Les groupes sont formés par la réunion de parlementaires professant les mêmes opinions politiques, de telle sorte qu'ils constituent approximativement la représentation des partis sur le plan parlementaire, in G. BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1965, p. 518 ; Appliqué au bicamérisme : « Les partis et groupements politiques trouvent leur aboutissement dans les groupes parlementaires qui rassemblent à l'une et à l'autre assemblée, les élus d'une même obédience politique », A. HAURIOU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1972, p. 887.

⁴⁰² J.-C. MASCLÉ, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, LGDJ, 1979, p. 97.

⁴⁰³ Documentation technique pour la coopération, *Les groupes politiques : recueil de documents*, Service des Relations internationales du Sénat, Décembre 2009, p. 8.

désireux de rejoindre le groupe parlementaire affilié au parti national possèdent en contrepartie de leur adhésion leur inscription à la formation nationale⁴⁰⁴.

Ce lien indissoluble entre les partis et les groupes parlementaires participe à la construction de la notion de majorité parlementaire. En effet, la position publique du parti par rapport à la politique gouvernementale se retrouvera dans la position prise par la formation parlementaire correspondante dans l'action législative des assemblées. Les groupes de gauche au Sénat revendiquent également la même « allégeance au parti »⁴⁰⁵ qu'à l'Assemblée nationale, comme l'illustre la déclaration du groupe communiste en date du 6 octobre 1980 qui disposait que : « Le groupe exprime et développe dans son activité la politique du PCF ». Ce phénomène touche également et de manière peut-être encore plus surprenante, les groupes charnières du Sénat dont certains n'ont pas d'équivalents à l'Assemblée nationale⁴⁰⁶.

A chaque session de l'Assemblée nationale et à chaque renouvellement de la seconde chambre, le groupe parlementaire se positionnera dans sa déclaration politique suivant les directives fixées par le parti. La majorité parlementaire se trouvera donc assez logiquement représentée dans les groupes parlementaires dont les partis ont déclaré leur soutien à la politique gouvernementale. Les groupes parlementaires de la majorité entretiendront une forte discipline qui se manifestera par l'existence de relais institutionnels entre le groupe et l'exécutif⁴⁰⁷. Si l'opposition ne bénéficie pas de relais avec l'exécutif à l'instar du Royaume-Uni, il n'en demeure pas moins que ces groupes parlementaires cultivent une forte allégeance au parti. Cette dernière peut se manifester par la contestation de la politique du Gouvernement ou par la proposition constructive et nécessite dans les deux cas une mise sous contrôle par le parti des élus. Ainsi, sous la présidence de Charles Pasqua entre 1981 et 1986, puis entre 1988 et 1993, le groupe R.P.R. du Sénat a fait l'objet d'une adaptation « destinée à créer une relation plus forte

⁴⁰⁴ Les statuts du Parti socialiste disposent ainsi au sein de l'article 5.4.1 « Le groupe socialiste au Parlement est constitué des députés et Sénateurs. Il est distinct de toutes les autres formations politiques et composé exclusivement des membres du parti ».

⁴⁰⁵ J-P. DUPRAT, « Les groupes parlementaires sous la V^e République », in *Mélanges offerts à P. Montané de la Roque*, t.1, Presse de l'IEP de Toulouse, 1996, p. 119.

⁴⁰⁶ En 1980 la déclaration politique du groupe UREI, affirmait « une attitude de soutien à la personne et à la politique du Président de la République », *Ibid*, p. 119.

⁴⁰⁷ Il peut s'agir du Gouvernement (Premier ministre, Ministre en Charge des relations avec le Parlement ou le ministre compétent suivant l'ordre du jour fixé par la chambre) mais également du Chef de l'Etat. Voir en ce sens, Documentation technique pour la coopération, *op. cit*, p. 9.

avec le parti »⁴⁰⁸, puisqu'il s'agissait d'opposer une résistance parlementaire unie à l'encontre de la majorité présidentielle comme gouvernementale.

Pour les partis de gauche, les statuts établissent expressément et indissociablement selon les chambres, « la subordination de l'élu et du groupe envers le parti »⁴⁰⁹. Ainsi les statuts du parti socialiste disposent dans leur article 5.4.3 que : « Les parlementaires des deux chambres doivent en toutes circonstances et sous l'étroit contrôle du Conseil National du parti, respecter la règle de l'unité de vote de leur groupe (...), accepter les règles internes du parti et se conformer à sa tactique ».

Les structures communistes des deux chambres s'en remettent quant à elles : « aux statuts du parti qui règlent la question des rapports entre les parlementaires, la structure partisane et son émanation parlementaire »⁴¹⁰. La gauche sénatoriale connaît cependant une évolution dans son rapport avec les partis. Ainsi le groupe CRC ne comporte aucun membre des instances nationales en 1983, tandis qu'en 2011 6 parlementaires sur 21 sont membres du Conseil National du PCF, dont la présidente du groupe. En 2012, il convient de relever que sur les 8 vice-présidences du groupe socialiste au Sénat, 2 furent membres du Bureau National et 2 autres furent secrétaires nationaux. En comparaison le groupe UMP du Sénat entre 2011 et 2014 ne comportait qu'un membre du Bureau politique et 3 secrétaires nationaux sur les 14 vice-présidences du groupe (vice-présidences déléguées comprises). À droite, les statuts du groupe UMP de l'Assemblée nationale essaient de concilier le principe de la liberté de vote avec une certaine discipline en particulier quand le parti se trouve dans l'opposition⁴¹¹.

Les relations des groupes parlementaires avec les partis sont donc réglées par une sorte d'union qui est « assurée par la présence des principaux dirigeants du parti au sein des groupes et, réciproquement, par celle des dirigeants du groupe dans les

⁴⁰⁸ J-P. DUPRAT, *op. cit.*, p. 127.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, p. 120.

⁴¹⁰ D. REIGNER, « L'organisation interne des groupes parlementaires », *RFDC*, n°94, 2013, p. 417.

⁴¹¹ Art.5 des statuts du groupe UMP de l'Assemblée nationale : « En règle générale, les membres du Groupe et les apparentés se doivent de manifester dans leurs paroles, leurs écrits ou leurs votes leur solidarité avec les décisions de la majorité du Groupe ».

instances du parti »⁴¹². Cette « union personnelle » permet une collaboration étroite entre l'élu désirant adhérer à une formation parlementaire à caractère national. Il en résulte qu'avec l'apparition du fait majoritaire le parti tend à la « génération »⁴¹³ du groupe parlementaire en projetant au sein l'hémicycle des chambres « les clivages politiques qui résultent du mode de suffrage »⁴¹⁴.

B. La politisation de la composition et de la formation des groupes parlementaires

Si originellement la Constitution de 1958 consacre, « l'existence des partis politiques, en revanche elle ne fait pas allusion aux groupes parlementaires »⁴¹⁵ qui relèvent du règlement des assemblées parlementaires. Les parlementaires à chacune de leur réélection ou à chaque renouvellement législatif sont encouragés à rejoindre l'une des formations parlementaires présentes au sein du Parlement. Cette adhésion doit, par l'addition numérique de ses membres, encourager un positionnement idéologique en faveur ou en défaveur du Gouvernement. La constitution et l'adhésion d'une formation parlementaire (1) s'inscrivent alors dans un contexte extrêmement favorable à la structuration d'une majorité et d'une opposition au sein des deux chambres (2).

1. La rigidité des conditions parlementaires d'adhésion et de création

L'affiliation d'un parlementaire à un groupe politique résulte d'une démarche volontariste et constitue « un acte officiel »⁴¹⁶ contrairement à l'étiquetage, diminuant la marge d'incertitude quant à son appartenance à la majorité. Dans les deux chambres, l'adhésion ou l'appartenance à un groupe politique est « exclusive »⁴¹⁷ pour les parlementaires une fois leur décision prise.

⁴¹² P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 4^{ème} éd., 2010, p. 105.

⁴¹³ J. BENETTI, *op.cit.*, p. 129 ; Les groupes parlementaires sont ainsi « avant tout l'expression d'un parti au Parlement et interviennent principalement à ce titre », in J-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, PFNSP, 1978, p. 218.

⁴¹⁴ M. AMELLER et G. BERGOUIGNOUS, *L'Assemblée nationale*, Que sais-je ?, PUF, 1994, p. 47.

⁴¹⁵ D. RUZIE « Le nouveau règlement de l'Assemblée nationale », *RDP*, 1959, p. 880.

⁴¹⁶ J-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *op. cit.*, p. 1003.

⁴¹⁷ Documentation technique pour la coopération, *op. cit.*, p. 10.

Les parlementaires ne peuvent être membres de plusieurs groupes parlementaires. Cette prohibition du cumul des groupes est donc en quelque sorte synonyme, pour l'élu, de fidélité et d'allégeance à une seule formation parlementaire afin de renforcer l'homogénéité de la majorité. L'absence de « bigamie »⁴¹⁸ encourage donc indirectement pour le parlementaire, la discipline, la cohésion et l'esprit collectif. Sous les républiques précédentes, il n'était pas rare que les parlementaires des deux chambres soient membres de plusieurs formations, pour lesquelles le doyen Prélot avait retenu la qualification de « groupes ouverts »⁴¹⁹. L'absence de rigidité dans les conditions d'adhésion fragilisait en conséquence la cohésion d'une majorité parlementaire.

Les groupes parlementaires sont renouvelés à chaque nouvelle législature à l'Assemblée nationale et à chaque renouvellement triennal pour le Sénat. Le règlement du Sénat comme celui de l'Assemblée nationale admet la réunion des sénateurs composant les groupes parlementaires selon le critère de l'« affinité politique »⁴²⁰. Il peut s'agir aussi bien de la réunion de parlementaires membres d'un même parti politique, ce qui se vérifie continument à l'Assemblée nationale, mais encore une adhésion fondée sur « un certain idéal politique »⁴²¹. Si plusieurs degrés de rattachement à une formation parlementaire sont possibles suivant les chambres, ce sont d'abord les considérations politiques qui emportent la volonté pour un parlementaire d'adhérer à un groupe parlementaire. Le partage des idéaux du groupe est donc une condition nécessaire d'adhésion pour le parlementaire, puisque le rattachement sera le plus souvent suivi d'une discipline lors des différents scrutins. Cette discipline ne saurait être approuvée ou du moins tolérée par le parlementaire en l'absence d'une certaine acceptation préalable des valeurs partagées par le groupe.

Cette acceptation résulte pour l'Assemblée nationale d'abord de l'élection présidentielle, qui regroupera selon toute logique des membres ayant été appelés à voter

⁴¹⁸ J. et J-É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 741.

⁴¹⁹ M. PRELOT, *Droit parlementaire français*, Cours professé à l'IEP polycopié, t.II, 1957-1958, p. 94.

⁴²⁰ Art.5 al.1 RS et 19 al.1 RAN.

⁴²¹ J. WALINE, « Les groupes parlementaires en France », *RDP*, 1971, p. 1173.

favorablement ou défavorablement pour le candidat à l'Élysée⁴²². Il s'agit donc d'une réunion de parlementaires qui, pris individuellement, « professent les mêmes opinions politiques »⁴²³. L'adhésion à un groupe parlementaire est d'ailleurs encouragée indirectement par les chambres, car elle est synonyme de jouissance de nombreux droits parlementaires comme la présence de représentants dans les organes directionnels ou encore le bénéfice d'un temps de parole plus important durant les débats. Il en résulte que les parlementaires des deux chambres sont encouragés à se positionner sur l'échiquier politique, soit en faveur du Gouvernement, soit en sa défaveur, afin de maximiser la disposition des droits parlementaires. À défaut d'obligation juridique, comme le note Jean-Claude Masclet, « il existe une forte pression morale »⁴²⁴ en vue d'encourager les élus à adhérer à un groupe parlementaire.

Les parlementaires se trouvent donc placés devant une alternative délicate : renoncer à adhérer à un groupe politique et ainsi préserver leur indépendance avec une certaine liberté dans l'exercice individuel des droits parlementaires, ou l'adhésion à une formation politique au prix d'une certaine abdication de leur indépendance et de leurs convictions individuelles, mais avec une jouissance plus importante des droits parlementaires exercés par une tutelle collective avec la discipline parlementaire.

Absents initialement de la Constitution du 4 octobre 1958, les groupes parlementaires ont été touchés par la rationalisation grâce à l'instauration d'un effectif minimal nécessaire à leur création. Ce seuil a été fixé par la majorité de l'époque afin d'éviter un trop grand éparpillement des voix, pouvant se révéler néfaste au Gouvernement. L'objectif était d'éviter la multiplication des partis au sein des assemblées et d'encourager la constitution d'une majorité gouvernementale. En effet, l'instauration d'un effectif minimum permet de diminuer le nombre de formations partisans, de manière à permettre l'instauration d'un système majoritaire dont

⁴²² La déclaration du groupe RRDP sous la XIV^{ème} législature, annonce que ses membres se composent de « tous les députés qui ont appelé à voter François Hollande à l'élection présidentielle ».

⁴²³ F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, LGDJ, 33^{ème} éd., 2012, p. 676.

⁴²⁴ J-C. MASCLET, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, LGDJ, 1979, p. 98. Dans le même sens A. LE DIVELLEC note « Le droit parlementaire favorise, aujourd'hui comme naguère, les actions collectives. (...) La meilleure façon pour les parlementaires de peser sur le processus de décision est de parvenir à s'intégrer aux divers réseaux », in, « Vues générales sur le parlementarisme en Allemagne », *RDP*, 2004, p. 262.

l'efficacité demeure maximisée à mesure que le nombre de groupes parlementaires reste réduit.

Au sein des deux chambres, le nombre de groupes parlementaires s'établira ainsi en moyenne à six par chambre contre plus d'une dizaine sous la IV^e République. Dès 1958, un grand nombre de partis se sont trouvés ainsi « privés de représentation »⁴²⁵ à l'Assemblée nationale (les communistes et les radicaux) en raison des contraintes de l'effectif. Certains groupes « exclusivement parlementaires »⁴²⁶, tels que l'UDSR, ont ainsi progressivement disparu au Palais Bourbon avec l'avènement du fait majoritaire. La structuration d'une majorité parlementaire passe ainsi par l'intercession des règles de droit parlementaires inhérentes au sein d'un Parlement bicaméral.

Depuis 2009, le règlement de l'Assemblée nationale prévoit la création d'un groupe parlementaire avec un effectif minimal de 15 députés⁴²⁷. En 1958, le seuil nécessaire à la constitution d'un groupe s'établissait à 30 députés avant d'être ramené à 20 par la résolution du 1^{er} juillet 1988 afin de donner une structure parlementaire au groupe communiste et lui permettre par conséquent de servir de force d'appoint à la majorité du Gouvernement Rocard. L'abaissement du nombre de membres nécessaires à la constitution d'un groupe parlementaire, au bénéfice d'une formation membre de la majorité présidentielle, est ainsi « étroitement lié à des considérations politiques »⁴²⁸ et ne remet pas en cause le principe la rationalisation puisque le groupe qui a pu ainsi se constituer appartenait à la majorité parlementaire.

La constitution d'un groupe politique à la seconde chambre française nécessitait initialement un minimum de 15 parlementaires, en vertu de la résolution du 22 avril 1971 qui avait relevé ce seuil auparavant fixé à 11. Depuis la résolution du 19 décembre 2011 ce seuil est aujourd'hui abaissé à 10 sénateurs, ce qui correspondait à un des engagements du Président Bel afin de donner la possibilité au groupe écologiste de constituer un groupe parlementaire.

⁴²⁵ P. AVRIL et J. GICQUEL, *op. cit.*, p. 101.

⁴²⁶ *Ibid.*

⁴²⁷ Art.19 al.1 RAN. Par comparaison, un nombre minimum de vingt députés ou de dix sénateurs est nécessaire pour constituer un groupe au Parlement italien. Dans les autres démocraties parlementaires, l'effectif nécessaire à la constitution d'un groupe est de 5 pour la Chambre des députés belge bien que ce chiffre faible en apparence, s'explique par le nombre peu élevé de parlementaires (150).

⁴²⁸ J-P. DEROSIER et A. VIDAL-NAQUET, in *L'opposition politique*, J-P. DEROSIER (dir.), LexisNexis, Les cahiers du ForInCIP, n°1, 1er forum 19 et 20 juin 2015, p. 146.

Dans sa décision n° 2011-643 DC du 22 décembre 2011, le Conseil constitutionnel a validé sans réserve la résolution sénatoriale tendant à l'abaissement numérique pour la création d'un groupe parlementaire. Toutefois, il a considéré dans son deuxième considérant que « dans cette mesure, une telle modification n'est pas contraire à la Constitution ». Ce qui laisse à penser qu'une réduction plus importante de l'effectif « aurait pu être considérée comme contraire à la Constitution »⁴²⁹. Cette expression ne figure pas dans les décisions antérieures du Conseil constitutionnel qui concernent le règlement de l'Assemblée nationale⁴³⁰. En d'autres termes, la décision de 2011 pour le Sénat paraît « plus sévère » que celle de 2009 pour l'Assemblée nationale. Sans doute le Conseil constitutionnel considère-t-il qu'un groupe « aux effectifs trop restreints ne serait pas en mesure d'exercer les prérogatives qui lui sont reconnues par la Constitution ou le règlement de son assemblée »⁴³¹.

L'effectif numérique des groupes parlementaires est donc l'une des composantes d'une majorité parlementaire. Cet effectif commandera « son poids politique »⁴³² au sein de l'assemblée. Les groupes parlementaires n'hésitent donc pas à réserver le meilleur accueil possible aux nouveaux élus afin d'encourager les adhésions futures, notamment à l'occasion des renouvellements partiels au Sénat.

Le système majoritaire et la jouissance maximisée des droits parlementaires encouragent les parlementaires des deux chambres à adhérer à un groupe parlementaire. Les élections intermédiaires provoquent également des changements de groupe en cours de législature à l'Assemblée nationale ou à la seconde chambre, ce qui favorise la « migration » interne entre les formations parlementaires des assemblées et oblige ainsi les organes directeurs des groupes à opérer à de nouvelles stratégies d'adhésion. L'acte de naissance d'un groupe parlementaire est matérialisé par l'obligation de la remise à la Présidence d'une déclaration politique au nom du groupe, qui fera l'objet d'une publication ultérieure au JO. Cette déclaration s'effectuant en même temps que

⁴²⁹ P. BACHSCMIDT, « Validation de la réforme du règlement du sénat : CC, 22/12/2011, n°2011-643 DC », *Constitutions*, 2012, p. 36.

⁴³⁰ La décision n° 88-243 DC du 13 juillet 1988, portant sur la résolution qui abaisse de trente à vingt le nombre de députés requis pour former un groupe n'y fait guère mention. La décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, portant sur la résolution relative à l'abaissement du seuil de vingt à quinze députés, n'évoque pas non plus la question.

⁴³¹ P. BACHSCMIDT, *op. cit.*, p. 36.

⁴³² Documentation technique pour la coopération, *op. cit.*, p. 11.

la constitution du groupe, soit en début de législature pour l'Assemblée nationale, soit après chaque renouvellement pour le Sénat, peut permettre de mieux appréhender la notion de majorité parlementaire.

À l'Assemblée nationale, l'émergence du fait majoritaire a contribué à faire du dépôt de la déclaration, une « formalité »⁴³³. Au Sénat, cette déclaration est obligatoire depuis une résolution du 22 avril 1971, qui modifia l'alinéa 2 de l'article 5 RS alignant ce dernier sur celui de l'Assemblée nationale qui prévoyait une telle disposition depuis 1958⁴³⁴. Le recteur Prélot souhaitait à l'occasion des débats relatifs au vote de la résolution « que les groupes soient mieux définis et jouent un rôle plus marqué dans les débats »⁴³⁵.

L'exigence du dépôt d'une déclaration politique a contribué d'une certaine manière à réduire l'effectif du groupe des NI qui attirait un grand nombre de sénateurs hostiles au clivage bipolaire. Il s'agissait également de mettre en cohérence l'action parlementaire de la seconde chambre afin de renforcer son poids dans les institutions⁴³⁶. Le rejet référendaire du projet de loi constitutionnelle en 1969 visant à réduire les prérogatives du Sénat a sans doute incité certains parlementaires à défendre le rôle du Sénat comme assemblée politique et non comme chambre consultative en cas de réussite du référendum. Cette promotion des groupes dans la seconde chambre, formalisée par l'obligation de déposer une déclaration politique, traduit « la volonté de lui conférer un rôle politique majeur »⁴³⁷. Dès lors, l'affirmation du rôle des groupes sénatoriaux au cours de la V^e République a entraîné l'adoption de mécanismes destinés à assurer une meilleure liaison avec leurs instances dirigeantes ainsi qu'avec les groupes de l'Assemblée nationale. Si la déclaration constitue « l'acte de naissance légitime du groupe »⁴³⁸, elle est surtout le premier acte explicite de la détermination du groupe sur l'axe majorité/opposition.

⁴³³ J. BENETTI, *op. cit.*, p. 129.

⁴³⁴ Art. 19 al.2 RAN et Art.5 al.2 RS.

⁴³⁵ Cité par J-C. MASCLET, *op. cit.*, p. 89.

⁴³⁶ Le sénateur Le Bellegou (socialiste) défendait en ce sens : « il est certain que si nous laissons proliférer un nombre trop important de non-inscrits dans notre assemblée, celle-ci finira un jour par être non plus une assemblée politique, mais une assemblée purement consultative. Le caractère politique de notre assemblée exige donc que les positions politiques soient prises par les groupes », JO, débats, Sénat, séance du 22 avril 1971, p. 200.

⁴³⁷ J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République : réforme et renouveau*, Economica, 1980, p. 469.

⁴³⁸ M. PRELOT, *op. cit.*, p. 54.

Ces déclarations souvent longues et énumératives exposent publiquement les conceptions de leurs auteurs sur la politique française à la fois dans ses éléments économiques, sociaux ou culturels, mais également dans ses relations institutionnelles avec l'exécutif et le législatif. Ces déclarations imprégnées d'idéologie conduisent les groupes politiques à prévoir un positionnement sur l'échiquier politique. En effet, s'il faut attendre 2009 pour que la notion de « groupe d'opposition » soit reconnue constitutionnellement et réglementairement, l'étude des déclarations des groupes parlementaires donne un aperçu significatif de leur positionnement en faveur ou en défaveur de la majorité⁴³⁹.

Il s'agit selon toute vraisemblance pour les groupes parlementaires de l'Assemblée nationale d'une démarche en faveur de la constitution d'une majorité gouvernementale. Dans un sens identique, les présidents de groupes parlementaires du Sénat entreprennent depuis une vingtaine d'années d'appeler à l'unité des groupes afin de constituer des majorités de soutien ou d'opposition à la majorité gouvernementale⁴⁴⁰. L'examen révèle de la part des formations centristes au Sénat⁴⁴¹ comme à l'Assemblée nationale un positionnement manifeste en faveur ou en défaveur du Gouvernement et de sa politique. À l'Assemblée nationale, les forces parlementaires composant la majorité gouvernementale affichent leur soutien en tenant compte de la volonté des électeurs exprimée lors du scrutin présidentiel⁴⁴². Au Sénat les groupes politiques font

⁴³⁹ Ainsi, le groupe SRC de l'Assemblée nationale en se déclarant « rassemblé autour du Président de la République, François Hollande », ne dissimule nullement un positionnement clair et défini en faveur de la majorité présidentielle. De même le groupe UMP de la même assemblée, en se déclarant publiquement le 26 juin 2012, « dans une opposition déterminée et vigilante à la nouvelle majorité », manifeste clairement ses intentions législatives futures et son opposition de principe à la majorité gouvernementale. Dans une logique similaire, le 2 octobre 2008, le groupe socialiste du Sénat défendait à l'occasion de sa déclaration son statut de « première opposition républicaine, face à la droite détentrice de tous les pouvoirs nationaux, économiques et médiatiques ». Par ailleurs, le groupe UMP du Sénat manifestait également son soutien à la politique de Nicolas Sarkozy en déclarant dans une logique similaire à celle de l'Assemblée nationale en 2009 : « soutenir, encourager et participer aux réformes engagées par le Président de la République et par le Gouvernement ».

⁴⁴⁰ « L'unité de notre famille est notre patrimoine commun », soulignait Jean Claude Gaudin, président du groupe UMP du Sénat le 5 décembre 2012 in <http://www.ump-senat.fr/>.

⁴⁴¹ Comme le révèle la déclaration politique du groupe UDI-UC du Sénat d'octobre 2014 : « Avec cette progression et l'arrivée de 15 nouveaux élus (...), les grands électeurs ont manifesté leur rejet de la politique gouvernementale et, comme les Français (...), ils ont exprimé leur souhait d'un nouveau cap pour le pays. Ils ont condamné l'immobilisme de l'actuelle majorité présidentielle teinté d'annonces de réformes alibi ou toujours repoussées ».

⁴⁴² A l'Assemblée nationale sous la XIV^{ème} législature, le groupe écologiste annonce son inscription « pleine dans le cadre de la majorité présidentielle et parlementaire issue des scrutins de 2012 ». Dans une logique similaire le groupe GDR affirme sous la XIV^{ème} législature, son intention : « de répondre à l'immense attente de changement exprimée par nos concitoyen-ne-s lors des scrutins présidentiels et législatifs et de faire vivre le débat parlementaire ».

connaître, non seulement publiquement leur appartenance à la majorité sénatoriale⁴⁴³, mais également, le cas échéant, leur opposition à la politique gouvernementale⁴⁴⁴. Il en résulte de la part des groupes de la seconde chambre une prise de position explicite par rapport à la majorité gouvernementale et présidentielle. Si l'opposition parlementaire au Sénat se définit par rapport à la majorité sénatoriale, il n'en demeure pas moins qu'elle se définit également par rapport au Gouvernement à l'instar de l'Assemblée nationale.

Indéniablement, la présence du fait majoritaire au sein des deux chambres conduit les groupes parlementaires des chambres à « choisir leur camp » en fonction de la politique de l'exécutif. La déclaration politique contribue ainsi à assurer « l'homogénéité nécessaire »⁴⁴⁵ du groupe parlementaire en faveur ou en défaveur de la politique menée par la majorité. L'existence juridique des groupes parlementaires étant formalisée par le système majoritaire dès leur constitution, il en ira de même de leur qualification juridique.

2. L'émergence organisationnelle d'une majorité et d'une opposition parlementaire

La reconnaissance réglementaire d'une majorité et d'une opposition s'est heurtée à de nombreux obstacles constitutionnels qui, une fois levés, ont permis une certaine clarification du positionnement majoritaire des groupes parlementaires. Ce positionnement a été également favorisé par la progression des effectifs des groupes parlementaires qui sont le prolongement des partis nationaux et possèdent une correspondance dans l'autre assemblée.

⁴⁴³ Le groupe écologiste déclara après la constitution de son groupe parlementaire en 2012 : être « membre de la majorité sénatoriale et décidé à relever ce défi, à enrichir et faire vivre la gauche au Sénat dans un souci de cohésion et de cohérence dans la défense de nos valeurs communes.

⁴⁴⁴ La déclaration politique du groupe CRC du Sénat, le 1^{er} octobre 2011 est révélatrice d'un engagement politique déterminé contre la majorité gouvernementale : « Le groupe CRC, deuxième groupe de la majorité, fonde son engagement sur (...) l'opposition à la politique de Nicolas Sarkozy » ; voir dans le même sens, la déclaration du groupe UMP du Sénat d'octobre 2014 : « Nous croyons en la force de l'engagement politique, notre victoire au Sénat étant le premier pas de ce mouvement de reconquête. Alors que la gauche au pouvoir conduit la France au déclin et que les extrêmes n'apportent aucune solution crédible, nous avons la conviction qu'une autre politique est non seulement possible mais indispensable ».

⁴⁴⁵ J-C. MASCLET, *op. cit.*, p. 89.

L'opposition est généralement définie à l'aune du régime politique d'un Etat, qui dans le cas d'un régime parlementaire comme celui de la V^e République « désigne les partis ou groupements politiques qui sont en désaccord avec le Gouvernement »⁴⁴⁶. Cette opposition peut se manifester à l'Assemblée nationale par le refus de participer au Gouvernement, de voter les textes les plus éminents pour l'exécutif ou encore de lui refuser sa confiance. Indépendamment des modalités de son expression, l'opposition parlementaire à l'Assemblée nationale se définit donc par rapport au Gouvernement et à sa majorité parlementaire.

À la seconde chambre, l'opposition sénatoriale ne peut être nécessairement déterminée par rapport au Gouvernement dans la mesure où ce dernier n'est pas responsable politiquement devant elle et où les parlementaires ne sont pas élus sur son programme politique. L'opposition sénatoriale est donc déterminée par rapport à la majorité sénatoriale dans un sens similaire à celui de l'Assemblée nationale. L'opposition n'a ainsi de « sens que par rapport à la majorité et dans une assemblée donnée »⁴⁴⁷, et cette précision relative à la notion de majorité et d'opposition conditionne le rattachement des groupes parlementaires.

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, il faut distinguer au sein des assemblées trois catégories de groupes politiques : ceux qui sont membres de la majorité ; ceux appartenant à l'opposition ; et les « minoritaires ». Le rattachement individuel permet ainsi, par l'agrégation des autres parlementaires, la décision collective d'appartenance à la majorité ou à l'opposition. La décision du parlementaire de se positionner dans l'axe majorité/opposition est ainsi dévolue collectivement à la formation parlementaire à laquelle il a choisi d'adhérer.

Le choix des groupes politiques se définit par rapport aux résultats obtenus en nombre de sièges par les forces politiques présentes dans l'hémicycle. Le groupe majoritaire de l'Assemblée nationale se positionne par rapport au Gouvernement et

⁴⁴⁶ A. DI STEFANO, J. RAULINE et C. RIBETTE, *Dictionnaire constitutionnel*, O. DUHAMEL et Y. MENY (dirs.), PUF, Paris, 1992, p. 677.

⁴⁴⁷ A. VIDAL-NAQUET, « L'institutionnalisation de l'opposition : quel statut pour quelle opposition ? », *RFDC*, n°77, 2009, p. 159.

l'opposition *a fortiori* par rapport à la majorité gouvernementale. Dans le même sens et avec les élections présidentielles de 2012, le groupe UMP au Sénat, s'est déclaré depuis le renouvellement de 2011 comme groupe d'opposition.

En insérant l'article 51-1, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a permis de lever l'obstacle soulevé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 22 juin 2006, qui avait annulé une disposition du règlement de l'Assemblée nationale prévoyant que, lors de leur constitution, les groupes devaient à l'occasion de leur déclaration publique mentionner leur appartenance à la majorité ou à l'opposition⁴⁴⁸. Selon le Conseil, l'article 4 C.⁴⁴⁹ ne reconnaissait que les partis et les groupements politiques sans opérer de distinction entre majorité et opposition. Le droit parlementaire français ignorait donc la notion d'opposition et de majorité, mais ne reconnaissait que « la notion de groupe »⁴⁵⁰. Les règlements des assemblées disposent désormais de « la possibilité »⁴⁵¹ pour un groupe d'appartenir à l'opposition, manifestant ainsi publiquement à l'occasion de sa déclaration politique, son hostilité à la majorité parlementaire. À l'Assemblée nationale, les groupes de l'opposition sont généralement ceux manifestant un rejet des idéaux portés par la majorité gouvernementale et présidentielle.

Le règlement prévoit également la notion de « groupe minoritaire ». Cette appellation surprend par sa terminologie et complique la distinction entre majorité et opposition. En effet, si par définition un groupe appartenant à la majorité peut être qualifié de groupe majoritaire ; un groupe de l'opposition serait donc *a fortiori* qualifié de groupe minoritaire. Or cette qualification dépend de la situation réglementaire au sein des chambres.

Au Sénat, si un groupe parlementaire peut choisir spontanément d'être « minoritaire » indépendamment du groupe majoritaire et de l'opposition, la lecture de

⁴⁴⁸ « Considérant qu'en requérant des groupes une déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition et en conférant, en cas de contestation, un pouvoir de décision au Bureau de l'Assemblée nationale, les modalités retenues par la résolution conduisent à méconnaître le premier alinéa de l'article 4 de la Constitution et (...) ont pour effet d'instaurer entre les groupes une différence de traitement injustifiée » (Cons. const., 2006-537 DC, 22 juin 2006).

⁴⁴⁹ « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ».

⁴⁵⁰ Commentaire aux cahiers, in, *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°21, 2006, p. 5.

⁴⁵¹ Art.19 al. 3 RAN.

sa déclaration politique permet d'établir un positionnement dans l'axe majorité/opposition⁴⁵². À l'Assemblée nationale, un « groupe minoritaire » correspond à une formation qui ne s'est pas déclarée appartenir à l'opposition⁴⁵³. Le groupe minoritaire à l'Assemblée nationale n'est donc pas le produit d'une démarche volontaire et réfléchie, mais se définit par exception au groupe d'opposition. Cependant, le rapprochement entre groupe majoritaire et soutien au Gouvernement étant admissible à l'Assemblée nationale, il en résulte que le groupe minoritaire appartient sauf accident à la majorité parlementaire.

Cette appellation « minoritaire » ne fournissant aucun renseignement sur le soutien ou le refus de la politique gouvernementale provoque une certaine désolation selon Pierre Avril, dans la mesure où la majorité « clef de voute du parlementarisme de la V^e République n'est définie que par défaut »⁴⁵⁴. Si un groupe à l'Assemblée nationale est par nature hostile à la politique au Gouvernement, il choisira l'opposition. En revanche s'il souhaite fournir un soutien circonstancié au Gouvernement, il a tout intérêt à se ranger dans le groupe majoritaire, car il bénéficiera de la confiance du groupe principal de la majorité ne serait-ce que pour bénéficier de la semaine hebdomadaire relative à l'ordre du jour des chambres. Les « groupes minoritaires » de l'Assemblée nationale seraient alors des éléments numériquement inférieurs au groupe majoritaire, mais partageant néanmoins une part de ses idées. La bipolarisation à l'Assemblée nationale encourage naturellement le choix et le positionnement sur l'échiquier politique. Ainsi des groupes parlementaires qui s'estiment n'appartenir ni à la majorité, ni à l'opposition n'ont aujourd'hui plus de représentation parlementaire à l'exception des NI.

Malgré l'existence de groupes politiques n'ayant pas leur équivalence à l'Assemblée nationale, certains groupes au Sénat « n'ont pas échappé à cette règle »⁴⁵⁵

⁴⁵² La déclaration du groupe CRC du Sénat en octobre 2014 comme groupe minoritaire, tend à l'assimilation de ce dernier à une opposition à la majorité gouvernementale comme présidentielle : « La politique menée par le gouvernement de M. Valls sous la houlette du Chef de l'Etat, porte atteinte à la République, à ses valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité. (...). Les sénateurs du groupe CRC désapprouvent la politique menée par François Hollande. Ils ne sont pas membres de la majorité gouvernementale ».

⁴⁵³ Art.19 al.4 RAN.

⁴⁵⁴ P. AVRIL, « Un nouveau droit parlementaire ? », *RDP*, 2010, p. 127.

⁴⁵⁵ V. BOYER, « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *RFDC*, n°85, 2011, p. 45.

du système majoritaire, qui consiste pour les partis, à posséder une formation parlementaire dans chacune des chambres. Il en est ainsi du groupe communiste, du groupe socialiste et du groupe gaulliste, qui se caractérisent non seulement par la présence d'une formation équivalente dans les deux chambres, mais également par leur stabilité et la progression constante de leur effectif, au détriment des groupes traditionnels du Sénat, baptisés « groupes charnières ».

Les groupes socialistes, communistes et gaullistes des deux chambres ont perdu une grande part de leur spécificité. Le fait majoritaire produit en ce sens, une coïncidence idéologique, structurelle et dans une certaine mesure numérique au sein des deux chambres. Le groupe gaulliste du Sénat a suivi fidèlement tous les changements de dénomination du parti gaulliste à l'Assemblée nationale : UNR au début de la V^e République, UDR entre 1967 et 1976, RPR entre 1976 et 2002, UMP à partir du 10 décembre 2002 et LR depuis 2015. La création du groupe UMP au Sénat va se caractériser par une fusion de la formation gaulliste avec les groupes centristes et des libéraux⁴⁵⁶, suivant un phénomène déjà observé à l'Assemblée nationale. Si le multipartisme reste présent à l'Assemblée nationale comme au Sénat, le fait majoritaire met fin au pouvoir parlementaire centriste, puisque désormais les formations s'en réclamant sont perpétuellement courtisées par la droite et la gauche « dans le cadre d'une compétition bipolaire orientée vers l'alternance des majorités »⁴⁵⁷.

L'alignement des groupes politiques du Sénat sur ceux de l'Assemblée nationale et sur les partis politiques débute réellement à partir du milieu des années soixante-dix. La nouveauté est qu'à partir de 1974 ces groupes politiques, qui sont le prolongement sensible des partis politiques nationaux, voient leurs effectifs augmenter au détriment des groupes « traditionnels »⁴⁵⁸ du Sénat.

La seconde chambre a ainsi perdu de son originalité du « fait de l'évolution des groupes parlementaires, au point que fut retenue l'image de clone de l'assemblée »⁴⁵⁹.

⁴⁵⁶ Ainsi, rejoignent l'UMP en 2002 : l'intégralité du groupe RPR (96 membres), la quasi-totalité du groupe RI (40 membres), 1/3 des membres du groupe de l'UC et quelque parlementaire du RDSE.

⁴⁵⁷ P. AVRIL, « La fabrique politique », in *La France présidentielle : l'influence du suffrage universel sur la vie politique*, N. WAHL et J-L. QUERMONNE (dirs.), PFNSP, 1995, p. 47.

⁴⁵⁸ V. BOYER, *op. cit.*, p. 46.

⁴⁵⁹ J-P DUPRAT, « L'influence de la Constitution sur la vie parlementaire », *1958-2008, cinquantième anniversaire de la Constitution française*, B. MATHIEU (dir.), Dalloz, 2008, p. 254.

Ainsi, le groupe socialiste est passé de 52 membres en 1974 à 115 membres depuis 2008. Le groupe communiste est passé de 20 membres en 1974 à 24 membres depuis 2008. Le groupe gaulliste est quant à lui passé de 30 membres en 1974 à 96 membres en 2001. Dès 1986, avec 76 membres, il devient le premier groupe sénatorial par ses effectifs. Le 10 décembre 2002, le groupe gaulliste devient le groupe UMP et avec ses 168 membres, il dispose historiquement de la majorité absolue au Sénat⁴⁶⁰. Lors des élections sénatoriales du 26 septembre 2004, le groupe UMP avec 152 membres ne dispose plus de la majorité absolue, mais demeure le principal groupe de la majorité sénatoriale. L'analyse de la position politique du Sénat à partir des effectifs des groupes parlementaires permet alors de noter « l'existence potentielle d'une majorité bipolaire, différente de la majorité centriste traditionnelle »⁴⁶¹.

Depuis 2008, les deux groupes quantitativement les plus importants du Sénat sont donc des formations que l'on retrouve avec une correspondance au Palais Bourbon. La conséquence de ce rapprochement politique avec l'exécutif est « la perte progressive de spécificité des positions politiques du Sénat »⁴⁶² ; ce qui permet également des rapports plus directs de l'exécutif avec la seconde chambre et réciproquement. L'affirmation de « convictions personnelles »⁴⁶³ au sein de la majorité sénatoriale s'avère donc plus difficile. L'atténuation de la spécificité et de l'originalité des groupes politiques du Sénat tend ainsi à s'effacer à raison de la bipolarisation et affaiblit corrélativement l'autonomie du Sénat vis-à-vis de l'Assemblée nationale et du Gouvernement. Le renforcement au Sénat des groupes aux « correspondances partisanes claires »⁴⁶⁴ et l'apparition d'un système de concertation de la majorité sénatoriale accentuent le signe du développement au Sénat d'un clivage

⁴⁶⁰ Le nombre important de parlementaires tient à la position fédérative du groupe UMP. L'adhésion des 94 membres de l'ancien groupe du RPR, de 40 des 41 membres du groupe des RI, de 29 des 54 membres de l'UC et de membres du RDSE affaiblissent grandement les partis charnières.

⁴⁶¹ J-P MARICHY, « Le Sénat, un contre-pouvoir ? », François Mitterrand et la fonction présidentielle / [colloque du Club Vauban, 1986, Paris], *Economica*, 1986, p. 49.

⁴⁶² *Annales de la faculté de droit et de sciences sociales de Toulouse* 1977, p. 410.

⁴⁶³ J-P. DUPRAT, « L'influence de la Constitution sur la vie parlementaire », *op. cit.*, p. 254.

⁴⁶⁴ V. BOYER, *op. cit.*, p.47.

majorité/opposition⁴⁶⁵. Les groupes « transmajoritaires du Sénat »⁴⁶⁶, c'est-à-dire sans correspondances partisans claires et n'ayant pas leur équivalence à l'Assemblée nationale, ont dû choisir leur camp. Ils se sont alignés politiquement sur un axe majorité-opposition au risque de perdre toute influence au sein de la seconde chambre, en cessant de jouer le rôle de « groupe pivot » qui leur permettait initialement d'apporter leur concours de voix à l'absence d'une majorité.

À l'inverse, les groupes parlementaires qui incarnent « la tradition sénatoriale et qui échappent à ces références partisans »⁴⁶⁷ ont vu leurs effectifs diminuer. L'effondrement depuis 1974 du groupe historique de la GD devenue RDE en 1989, puis RDSE à partir de 1995, illustre parfaitement cette évolution⁴⁶⁸. Le groupe des RI a suivi la même évolution : il est passé de 58 membres en 1974 à 41 membres en 2001, avant de disparaître le 10 décembre 2002 à la suite de la création de l'UMP⁴⁶⁹. De même, faute d'effectif suffisant pour constituer un groupe, le groupe RIAS a disparu après le renouvellement de 1980. Enfin, l'UC qui comptait 55 membres en 1974 n'en compte plus que 31 après le renouvellement de 2011.

Le déclin du groupe des NI est un dernier élément révélateur de la disparition des groupes traditionnels du Sénat. Constitué encore de 19 membres en 1974, il s'écroula en 1977 à 9 membres, effectif insuffisant pour la constitution d'un groupe parlementaire. Son effectif passa de 5 en 1983, à 4 en 1986, avant de remonter à 5 en 1989, 10 en 1992, et de poursuivre un irrésistible abaissement s'établissant à 8 en 1995, 6 en 1998 et en 2001, 7 en 2004 et en 2008 et 6 en 2011. La résolution du 22 avril 1971, alourdissant les conditions de création des groupes au Sénat et la politisation des années 1980, sonnèrent le glas du groupe NI. Un fort reclassement se produisit pour assurer la survie parlementaire de ses membres⁴⁷⁰. Désormais, il y a donc de moins en « moins de

⁴⁶⁵ « L'influence du clivage majorité-opposition sur la mise en œuvre de la discipline apparaît, même dans le cas du Sénat, avec la création originale du regroupement dénommé « majorité sénatoriale », où s'élaborent des prises de positions communes, que les formations composantes s'efforcent, autant que possible, de faire respecter »⁴⁶⁵, in L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^e République*, Economica, Paris., 2000, pp. 151-152.

⁴⁶⁶ V. BOYER, *op. cit.*, p. 49.

⁴⁶⁷ *Ibid.*, p. 46.

⁴⁶⁸ Le groupe comporte encore 35 membres en 1983, avant de tomber à 23 en 1986, 21 en 1998, 19 en 2001 et 16 en 2004 et 2011.

⁴⁶⁹ La quasi-totalité des membres de ce groupe (40 de ses 41 membres) ayant adhéré à l'UMP lors de sa création.

⁴⁷⁰ La fuite des NI pour l'essentiel a profité aux groupes du RDSE et UC-UDI.

groupes qui enjambent les frontières partisans »⁴⁷¹ et leur effectif subit une baisse drastique au profit des groupes parlementaires qui possèdent une correspondance à l'Assemblée nationale.

Le Sénat a longtemps pu se « targuer d'échapper à la bipolarisation propre à l'Assemblée nationale, en la présence de groupes parlementaires faisant le pont entre majorité et opposition »⁴⁷². Cette spécificité politique constituait l'une des justifications de la place et du rôle de la seconde chambre dans le système institutionnel de la V^e République. L'alternance présidentielle et parlementaire de 1981 en participant à la distinction d'une majorité et d'une opposition a ainsi altéré la spécificité politique sénatoriale du Sénat de 1958, qui perdit le « monopole des majorités élargies et des oppositions complexes »⁴⁷³. L'identification des groupes parlementaires aux partis politiques nationaux a pour corollaire l'établissement d'une majorité parlementaire organisée et fonctionnalisée.

Paragraphe 2 : L'organisation et le fonctionnement majoritaire des groupes parlementaires

En adhérant à un groupe parlementaire, les élus des deux chambres sont invités à se placer dans l'axe majorité/opposition suivant la conduite adoptée par le groupe. Le fait majoritaire joue ainsi un rôle fondamental dans la vie parlementaire en octroyant aux groupes et aux parlementaires le composant la possibilité de se positionner en soutien ou en opposant à la politique de la majorité gouvernementale et présidentielle. Si juridiquement le groupe parlementaire ne dispose pas d'un pouvoir décisionnel au même titre que la commission, il n'en demeure pas moins que c'est en son sein que sont définies « les positions ultérieurement ratifiées en séance plénière »⁴⁷⁴. La structure et la finalité des groupes parlementaires s'en trouvent ainsi grandement

⁴⁷¹ V. BOYER, *op. cit.*, p. 47.

⁴⁷² O. DUHAMEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Le Seuil, 2009, p. 692.

⁴⁷³ *Ibid.*

⁴⁷⁴ M. BONNARD, « Les assemblées parlementaires : organisation et fonctionnement », in *Institutions et vie politique*, La Documentation française, 1997, p. 52.

affectées (**A**), et traduisent le renforcement de l'ascendant de ses représentants par l'intermédiaire du président de groupe (**B**).

A. La structure et la vision majoritaire des groupes

Le fait majoritaire touche l'ensemble des structures intérieures des groupes parlementaires des deux chambres (**1**). Il en résulte une cohérence qui forge la solidarité entre les parlementaires des différents groupes (**2**). Ces éléments organisationnels et fonctionnels participent à l'établissement d'une majorité et d'une opposition dans les chambres, puisqu'ils sont à l'origine de la détermination du comportement individuel des parlementaires.

1. La politisation de l'organisation interne des groupes

Chaque groupe parlementaire possède au sein des chambres, une organisation dirigeante qui a pour mission de veiller à la cohérence de la formation et de la ligne politique qu'elle entend conduire à l'occasion du travail parlementaire.

Les groupes parlementaires des deux chambres possèdent une organisation interne assez similaire. Les membres et apparentés du groupe parlementaire procèdent après sa constitution à l'élection de leur Bureau composé du président, des vice-présidents, amenés le cas échéant à assurer sa représentation et sa suppléance lors des réunions de groupes, et de secrétaires. La durée du mandat des membres du Bureau est variable suivant les formations parlementaires. Généralement les postes à responsabilité du Bureau sont renouvelés à chaque nouvelle élection législative, tandis que les autres fonctions sont renouvelées chaque année parlementaire.

Les groupes de la majorité et de l'opposition possèdent des membres élus et des membres de droit. À côté des membres élus par les adhérents et constituant « le cœur du bureau »⁴⁷⁵ siègent des membres de droit qui participent occasionnellement à ces

⁴⁷⁵ D. REIGNER, *op. cit.*, p. 427.

réunions. Il s'agit le plus souvent d'anciens élus de la République ayant occupé des fonctions importantes au sein des chambres ou de personnalités politiques du parti qui, en raison de leur autorité, sont amenées à exprimer publiquement leurs avis sur tels ou tels sujets arrêtés lors de la réunion. Cette organisation s'applique aussi bien au groupe de la majorité qu'au groupe de l'opposition⁴⁷⁶.

Le bureau du groupe majoritaire doit représenter l'ensemble des différentes sensibilités inhérentes à ce dernier, afin d'assurer la cohésion de l'action parlementaire du groupe. Ses principales missions sont de préparer les décisions prises collectivement par le groupe après l'établissement de l'ordre du jour et de veiller à leur bonne application. Le bureau politique est le rouage essentiel entre le Gouvernement et le groupe puisque c'est à lui qu'il appartient d'assurer « l'élaboration des questions d'ordre public en vue de leur présentation au groupe »⁴⁷⁷. Il est également d'usage qu'un élu membre du bureau d'un groupe de la majorité gouvernementale soit également en proximité avec le Chef de l'État, afin de veiller à la concordance des actions du groupe majoritaire avec la majorité présidentielle⁴⁷⁸. La mission du bureau consiste à défendre « la ligne politique et l'intérêt collectif face aux initiatives individuelles ou séparées que peuvent prendre les autres membres »⁴⁷⁹, participe ainsi indéniablement à la discipline parlementaire.

Lors des réunions de groupe, le secrétaire général du groupe joue un rôle central dans la coordination du travail parlementaire. Nommé par le président du groupe, il dispose d'un rôle d'assistance dans l'exercice de ses prérogatives spéciales et de coordination des travaux du groupe. Il possède également une sorte de pouvoir « préventif » destiné à éviter toute difficulté politique entre des membres d'un même groupe par exemple à l'occasion de l'émission d'un rapport. Il est également habilité à

⁴⁷⁶ Sont ainsi membre de droit du groupe UMP sous la XIV^{ème} législature : Bernard Accoyer, François Fillon, Patrick Ollier.

⁴⁷⁷ « Aucune proposition de loi, aucune question orale, aucune question écrite de portée politique ne peut être déposée sur le bureau de l'assemblée par un membre du groupe sans l'accord du bureau politique ; aucun membre du groupe n'est autorisé à donner sa signature à des propositions de loi émanant de député n'appartenant pas au groupe sans l'accord du groupe politique », in J. CHARLOT, *L'UNR*, Armand Colin, Cahier de la fondation nationale des sciences politiques, 1967, p. 150.

⁴⁷⁸ Ainsi Olivier Faure, ancien conseiller de Martine Aubry et chargé de la communication de François Hollande lors de la campagne présidentielle de 2012, est actuellement membre du Bureau du groupe socialiste à l'Assemblée nationale.

⁴⁷⁹ J. BENETTI, « Le Président du groupe majoritaire », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p. 41.

signaler le cas échéant au président les éventuels défauts de discipline des membres. Le secrétariat général s'assure de « la bonne marche de l'activité législative »⁴⁸⁰. Concernant les groupes de la majorité, il s'agit principalement de vérifier que chaque texte inscrit à l'ordre du jour de la séance possède un rapporteur. Si le groupe est dans l'opposition, il s'agira le plus souvent de veiller pour chaque débat à ce qu'un parlementaire du groupe fasse office de « contradicteur » à l'encontre du groupe majoritaire. Enfin, il veille au bon déroulement de la séance, en communiquant la liste des parlementaires qui souhaiteraient prendre la parole sur les textes inscrits à l'ordre du jour.

Dans le cadre du bicamérisme, les secrétaires généraux des deux chambres travaillent en étroite collaboration afin de relayer les directives et les consignes de votes, particulièrement à l'occasion de la navette. Si les groupes parlementaires des deux chambres appartiennent à la même majorité, l'objectif est de veiller à ce qu'il y ait un vote conforme aux idées du Gouvernement et que l'une des chambres ne se place pas en porte-à-faux par rapport aux directives de l'exécutif qui auraient été exprimées devant la première. Les groupes parlementaires possèdent également des collaborateurs qui sont généralement d'anciens assistants parlementaires, dont le recrutement est réalisé par « l'engagement politique »⁴⁸¹ et par l'intermédiaire des structures militantes des partis. Ces collaborateurs sont chargés d'apporter une lecture politique des initiatives législatives des parlementaires. À l'image du *whip* britannique, ils peuvent également s'assurer de la présence des parlementaires de la majorité dans l'hémicycle à l'occasion des scrutins afin d'éviter un vote qui irait à l'encontre des idées défendues par le parti.

A chaque semaine de session, les parlementaires se rendent à la réunion du groupe. Pour les membres du groupe de la majorité gouvernementale, cette réunion est l'occasion de rencontrer les membres du Gouvernement et souvent, à l'Assemblée nationale, le Premier ministre. La réunion plénière permet de fixer en droit « l'attitude politique, l'orientation du vote (...), décider des initiatives à prendre sur le plan

⁴⁸⁰ J-P. DAVIN, « Les groupes parlementaires », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 25.

⁴⁸¹ Documentation technique pour la coopération, *op. cit.*, p. 68.

législatif, des interventions en séance, de la discipline de vote »⁴⁸². La réunion est l'occasion d'examiner la situation générale des textes inscrits à l'ordre du jour de l'après-midi afin d'établir une position commune de vote lors des débats (acceptation d'amendement, de la réponse à certaines questions orales...).

La présence du ministre est importante pour la majorité qui connaîtra le compte rendu du conseil des ministres, les explications sur les divers projets de loi prochainement inscrits à la discussion et surtout les attentes du Chef de l'État et sa position sur tel ou tel texte que la majorité doit s'empresser de relayer. Le Gouvernement s'assurera à l'avance du vote qui interviendra en séance publique et ne manquera pas de s'informer du point de vue défendu par le rapporteur et des parlementaires *leaders* de la majorité. Ceux-ci s'assurent ainsi plus facilement de la « cohésion du groupe »⁴⁸³. Il s'agit non seulement de réclamer de la majorité « la sanction du vote, mais de l'associer »⁴⁸⁴ à l'élaboration des projets législatifs.

Les réunions de groupes ont aujourd'hui suppléé pour partie le travail en séance publique et ainsi la fonction délibérative du Parlement en séance plénière. Force est de constater que la réunion des matinées, le mardi ou le mercredi suivant les chambres, est rarement désertée par les membres de la majorité. Les parlementaires savent que la stratégie collective du groupe majoritaire sera adoptée à cette occasion et que toute décision du groupe lors de la réunion est irrévocable en séance publique. Il en résulte « un désintérêt pour la séance plénière »⁴⁸⁵, qui se caractérise par un absentéisme grandissant pour les députés comme pour les sénateurs de la majorité.

Le fait majoritaire est le premier responsable de ce déplacement du centre de décision législative de la séance publique vers les réunions du groupe de la majorité. Il est important que la majorité soit unie, disciplinée et s'exprime d'une seule voix sans écho discordant. Aussi les réunions en séance publique, en commission ou dans les instances décisionnelles des chambres doivent être précédées d'une ligne de conduite unique pour la majorité et le lieu adéquat pour adopter cette ligne est désormais dévolu

⁴⁸² J. CHARLOT, *op. cit.*, p. 150.

⁴⁸³ D. REIGNER, *op. cit.*, p. 419.

⁴⁸⁴ J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la V^e République*, LGDJ, 1968, p. 308.

⁴⁸⁵ J-C. MASCRET, *op. cit.*, p. 143.

aux réunions de groupe. Cette réunion en présence du Gouvernement permet d'identifier les revendications, d'écouter les appréhensions des éléments de la majorité et ainsi de les résoudre. Dans le cas où les inquiétudes des parlementaires de la majorité seraient rendues publiques à l'occasion des débats, l'opposition y trouverait son compte en tentant de rallier les indécis, ce qui fragiliserait la cohésion de la majorité. Ces réunions sont également importantes pour les groupes de l'opposition et constituent un « lieu de mobilisation »⁴⁸⁶, qui va leur permettre d'adopter une stratégie de refus ferme et résolue ou au contraire de négociation envers la politique du Gouvernement.

Les groupes parlementaires, indissociablement selon les chambres, possèdent une organisation interne structurée dans la perspective d'obtenir une décision collective et en cohésion avec les relations que le groupe a entendu établir avec la majorité. Les réunions du groupe majoritaire offrent donc un lieu où s'opère « la nécessaire préconciliation des opinions et des intérêts »⁴⁸⁷, indispensable pour assurer la bonne cohésion et concertation de la majorité.

2. La concertation et la cohésion majoritaire des groupes politiques

Il serait absurde d'imaginer, comme le notait Georges Pompidou, que le Gouvernement dans un régime parlementaire « mène la politique sans contacts avec sa majorité, sans l'avoir préalablement consultée, sans avoir discuté éventuellement même de mesures relativement secondaires, mais importantes par leur impact sur le corps électoral »⁴⁸⁸. La logique du parlementarisme majoritaire justifie une nécessaire concertation entre le Gouvernement et la majorité, favorisant la cohésion de cette dernière en séance publique. Au sein du Parlement bicaméral de la V^e République, les groupes ont développé une fonction parlementaire « concertative » nécessaire à la discipline de la majorité.

⁴⁸⁶ M. SIMMONY, *Les groupes parlementaires de la majorité à l'Assemblée nationale 1968-1978*, Thèse pour le doctorat d'Etat en droit, Université de Paris II, 1978, p. 333.

⁴⁸⁷ J. LIMOUSY, « Les rapports avec le Parlement et les partis », *Pouvoirs*, n°36, 1986, p. 97.

⁴⁸⁸ G. POMPIDOU, *Le nœud gordien*, Plon, 1974, p. 46.

La fonction d'un groupe politique est de donner une certaine cohérence aux parlementaires qui ont déclaré leur affiliation, en les amenant « à prendre et à défendre les mêmes positions autant que faire se peut »⁴⁸⁹. Le renforcement du pouvoir gouvernemental est indissociable du soutien du parti majoritaire, ce qui légitime la discipline du groupe parlementaire en charge de sa représentation. En l'absence de discipline de la majorité parlementaire, le Gouvernement prête doublement le flanc, ne pouvant espérer à la fois maintenir sa stabilité politique devant l'Assemblée nationale et également appliquer législativement le programme qu'il détermine et conduit devant le Parlement bicaméral. L'existence d'une majorité disciplinée est « indispensable pour que puissent jouer les différents mécanismes »⁴⁹⁰ du régime parlementaire et plus précisément la rationalisation de son fonctionnement en faveur de la stabilité gouvernementale.

Les groupes prennent « l'habitude de travailler ensemble et adoptent un comportement, voire une tactique »⁴⁹¹ à l'égard de la politique déterminée et conduite par l'exécutif. Les groupes de la majorité comme de l'opposition connaissent désormais communément la discipline parlementaire et constituent au sein même du Parlement bicaméral « une Assemblée dans l'Assemblée »⁴⁹². Cette dernière est d'ailleurs expressément inscrite dans les règlements des groupes parlementaires au Sénat comme à l'Assemblée nationale⁴⁹³. Toutefois, la discipline se manifeste davantage par des « pressions politiques de la part du groupe comme du parti »⁴⁹⁴, plutôt que par des sanctions juridiques contraignantes. L'existence d'une discipline politique pesant sur

⁴⁸⁹ J-C. COLLIARD, *op. cit.*, p. 208.

⁴⁹⁰ *Ibid.*, p. 210.

⁴⁹¹ D. MAUS, « Etudes sur la Constitution de la V^e République », *Les cahiers constitutionnels de Paris I*, Paris, 1990, p. 238.

⁴⁹² P. AVRIL, *Les français et leur Parlement*, Casterman Poche, 1972, p. 93.

⁴⁹³ Ainsi, le groupe socialiste prévoit dans l'article 24 de son règlement intérieur adopté le 8 juillet 2006 : « Lors des débats en commission, en délégation ou en séance publique, les membres du groupe doivent se conformer aux positions arrêtées par le groupe ». *Le Monde* du 10/12/1958 révèle publiquement la charte d'engagement du député UNR établie ainsi : « élu, député UNR, je confirme solennellement mon adhésion à l'UNR et à son groupe parlementaire. Respectueux du mandat que m'ont confié les électeurs, je m'interdis pendant toute la durée de la législature de m'inscrire à tout autre groupe. Je m'engage à rester fidèle aux objectifs de l'UNR, à soutenir au Parlement et dans ma circonscription l'action du Général, à accepter la discipline de vote décidée par la majorité du groupe pour les questions importantes touchant à la vie de la Nation et de la Communauté française afin de maintenir la cohésion de notre groupe et l'esprit de notre mouvement », in J. CHARLOT, *op. cit.*, p. 143.

⁴⁹⁴ C. VINTZEL, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative, Etudes comparées : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Dalloz, 2011, p. 669.

l'élu pose alors des problèmes de constitutionnalité avec la prohibition du mandat impératif qui suppose corrélativement la liberté de l'élu. Dans cette logique issue de l'essence même du Gouvernement représentatif et de la souveraineté nationale, semblerait alors exclue « la possibilité de tout groupe susceptible d'exercer une pression sur la volonté des représentants »⁴⁹⁵.

La discipline parlementaire est d'abord « la garantie du respect d'une doctrine »⁴⁹⁶ portée et défendue par les partis. La discipline « intramajoritaire » se manifeste en premier lieu par « la cohérence de l'expression »⁴⁹⁷ des parlementaires membres d'un même groupe. Cette discipline dans la parole comme dans les initiatives législatives apparaît lors des débats en séance publique ou en commission, mais également en dehors des enceintes parlementaires. Le député et le sénateur doivent s'exprimer publiquement suivant la ligne politique définie par le parti et relayée par le groupe parlementaire. Tout écart des parlementaires envers la stratégie définie par le groupe fragilise la cohérence de l'expression de la majorité comme de l'opposition et menace ainsi la solidarité du groupe. Toutefois, cette discipline demeure variable suivant qu'un groupe appartienne à la majorité ou à l'opposition et à la droite ou à la gauche parlementaire⁴⁹⁸. Il s'avère que plus un parti sera situé sur une extrémité de la droite ou de la gauche au sein de l'hémicycle, plus sa discipline sera élevée⁴⁹⁹.

Cette discipline concerne de manière plus surprenante les groupes centristes de la seconde chambre, qui longtemps constituèrent le « fer-de-lance » de la majorité sénatoriale⁵⁰⁰. Les autres formations se réclamant de la majorité sénatoriale revendiquent dans les deux chambres une liberté de vote sauf pour les scrutins les plus

⁴⁹⁵ Le doyen HAURIU affirmait en ce sens, « Les membres de l'Assemblée doivent être libres dans l'expression de leur vote afin de pouvoir se rallier après la discussion, à la détermination qui leur paraîtra la plus raisonnable », in *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 2^{ème} éd., 1929, p. 33, cité par J-C. MASCLET, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁹⁶ *Ibid.*, p. 74.

⁴⁹⁷ « L'expression de propos par trop dissonants par rapport à la ligne qui a pu être définie en groupe risque de provoquer des incompréhensions dans l'opinion publique et, pire, d'être exploitée comme des contradictions par les adversaires politiques », in *Documentation technique pour la coopération*, *op. cit.*, p. 60.

⁴⁹⁸ Le doyen COLLIARD note qu'il existe « une relation étroite entre l'acceptation de la discipline partisane et la situation du parti considéré sur l'éventail idéologique », in, *op. cit.*, p. 210.

⁴⁹⁹ Ainsi la déclaration du groupe CRC du Sénat dispose dans son dernier alinéa : « chaque sénateur compte pour un et qu'aucune décision, aucun vote, aucune proposition de loi n'est imposée à ses membres : l'unité d'action nécessaire est réalisée par le libre débat ».

⁵⁰⁰ Ancien article 11 du règlement du groupe UC : « Il sera recherché avant chaque vote important une cohésion conformée à l'orientation politique du groupe ».

décisifs pour le Gouvernement⁵⁰¹. L'absence de la majorité détenue par un simple groupe à la seconde chambre a conduit ses membres à imaginer d'autres processus disciplinaires pour fédérer les différentes formations se réclamant de la majorité ou de l'opposition ou du moins qui partagent certaines de leurs idées.

Le Sénat mis en place en 1981, sa première structure organisée de la majorité sénatoriale à raison de son hétérogénéité. Cette majorité ne coïncida pas avec celle de l'Assemblée nationale ou du Chef de l'État, mais permit la première réunion organisée des forces parlementaires au sein de la seconde chambre, afin d'effectuer un positionnement commun sur l'axe majorité-opposition. Créée à l'initiative d'Adolphe Chauvin, président du groupe UC, cette structure était dénommée : « concertation de la majorité sénatoriale » et rassemblait les groupes : UC, RPR, UREI et une partie de la GD qui ne se retrouvait pas dans la politique de l'exécutif et de sa majorité à l'Assemblée nationale. L'objectif était de mettre en place un système de concertation entre les quatre groupes de la majorité, afin d'examiner quelle « attitude commune pourrait être adoptée »⁵⁰². Cette formation avait donc pour but d' « arrêter la position de la majorité sénatoriale »⁵⁰³, par une réunion hebdomadaire des présidents de groupe, vis-à-vis de la stratégie parlementaire à suivre. L'existence de structures de « concertation informelle par parti politique »⁵⁰⁴ a pu également s'observer dans d'autres Parlements bicaméraux à l'instar du *Bundesrat* allemand.

L'apparition d'une concertation et d'une « discipline intramajoritaire » au Parlement est bien le signe du développement au Sénat du clivage majorité/opposition. Elle se manifeste par l'élaboration des prises de positions communes, afin de collectiviser solidairement l'action législative aux dépens des errements individuels.

⁵⁰¹ La déclaration politique du groupe écologiste de l'Assemblée nationale affirme en 2012, sa confiance dans la responsabilité politique du Gouvernement : « nous nous engageons à ne pas associer nos voix à celles de la droite lors d'un vote de motion de censure du Gouvernement ».

⁵⁰² V. BOYER, *op. cit.*, p. 48.

⁵⁰³ *Ibid.*

⁵⁰⁴ D. CAPITANT, « Bundesrat Bundesdag », in, *Les 50 ans de la République Fédérale d'Allemagne*, M. FROMONT (dir.), Travaux de l'école doctorale de droit public et de droit fiscal, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, Publication de la Sorbonne, 2000, p. 55. Dans le même sens, A. LE DIVELLEC note « que si les membres du Bundesrat ne siègent pas officiellement par groupes politiques (contrairement au Bundesrat autrichien), ils se concertent intensément selon affinités partisans, avant les séances plénières et de commissions », in *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, LGDJ, 2004, p. 529.

Le système bicaméral produit nécessairement des contacts réguliers entre les groupes parlementaires des deux chambres. La fonction des groupes parlementaires de la majorité comme de l'opposition est donc de « décider d'une position commune »⁵⁰⁵. Toutefois ces contacts ne sont fréquents et effectifs que dans la mesure où le parti politique possède un prolongement parlementaire dans les deux chambres, ce qui permet l'existence d'une discipline « intermajoritaire ». Si l'établissement d'un lien organique entre les groupes des deux chambres ne bénéficie d'aucun formalisme, « les affinités idéologiques, ainsi que l'efficacité politique, conduisent néanmoins au développement de pratiques, très informelles, de concertation »⁵⁰⁶.

Ces contacts interparlementaires sont réalisés par les présidents de groupe de la majorité respectifs à chaque chambre et leur secrétariat. Si un parti national possède un prolongement parlementaire au sein des deux chambres, les relations entre les groupes sont généralement « assez étroites et rarement de nature institutionnelle »⁵⁰⁷. Tout d'abord, les présidents des groupes parlementaires des deux chambres étant membres de droit des instances dirigeantes des partis, il en résulte qu'il ne saurait exister entre eux un lien autre que politique. Par ailleurs, le développement régulier des « journées parlementaires », est l'occasion de rechercher entre les membres des deux chambres, qu'ils appartiennent à la majorité comme à l'opposition, un rapprochement en vue d'établir une position parlementaire commune dans le travail législatif. Ces journées sont organisées à l'initiative des partis politiques et permettent essentiellement de cultiver l'esprit solidaire de groupe par un débat de fond sur les grandes réformes législatives annoncées et d'adopter une « stratégie parlementaire appropriée »⁵⁰⁸.

Dans le cadre des navettes législatives justifiées par la structure bicamérale du Parlement de la V^e République, les structures dirigeantes et même les collaborateurs se doivent de travailler en étroite collaboration, car de leur coordination dépendra la réussite de la défense de la position commune exprimée par le groupe. En effet, la position adoptée dans une des chambres ne saurait être réfutée par l'autre au risque de

⁵⁰⁵ Documentation technique pour la coopération, *op. cit.*, p. 61.

⁵⁰⁶ L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 123, cité par, V. BOYER, « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *op. cit.*, p. 49.

⁵⁰⁷ L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 123.

⁵⁰⁸ Documentation technique pour la coopération, *op. cit.*, p. 63.

provoquer une scission dans la majorité. Des réunions de travail sous la supervision du Chef du Gouvernement et plus rarement du Chef de l'État permettent aux groupes parlementaires de la majorité d'agir en solidarité et en rang serré.

Dans les rapports que le Gouvernement entretient avec le Parlement, le Premier ministre doit continuellement se « concilier avec la majorité parlementaire, en assistant aux réunions de ses groupes parlementaires, plaider, convaincre, lutter pour conserver les soutiens sans lesquels il ne peut gouverner »⁵⁰⁹. La stratégie législative des groupes parlementaires de la majorité est ainsi définie dans une certaine mesure, sous l'égide de l'exécutif et établie en concertation avec un des acteurs essentiels de la cohésion de la majorité : le président de groupe.

B. La politisation statutaire du président de groupe parlementaire

Le Président est « la figure de proue »⁵¹⁰ du groupe parlementaire. Il tire de son élection et de ses pouvoirs une position charismatique dans les enceintes parlementaires (1). Il devient alors un acteur incontournable du fait majoritaire, en ralliant à lui les positions communes du principal groupe de la majorité et en fédérant celles des autres parlementaires ayant déclaré leur sympathie à celle-ci (2).

1. L'acquisition de l'autorité présidentielle

L'autorité d'un président de groupe suppose d'abord qu'il soit « élu et ensuite qu'il acquiert l'autorité nécessaire »⁵¹¹. Les groupes élisent à leur tête, du moins en apparence, un parlementaire « chevronné rompu à la technique d'Assemblée »⁵¹². Toutefois, au sein des principaux groupes de la majorité ou de l'opposition, si

⁵⁰⁹ P. ARDANT, *Le Premier ministre en France*, Montchrestien, Paris, 1997, p. 136.

⁵¹⁰ J-P. CAMBY et P. SERVENT, *Le travail parlementaire sous la V^e République*, Paris, Montchrestien, 5^{ème} éd., 2011, p. 36

⁵¹¹ G. CARCASSONNE, « De la démocratie au Parlement », *Pouvoirs*, n°64, 1993, p. 36.

⁵¹² J-P. DAVIN, *op. cit.*, p. 28.

l'organisation d'un scrutin est normalement de rigueur pour élire le président du groupe, ce dernier n'est généralement que le candidat sélectionné par le parti⁵¹³.

L'élection et la détention de l'autorité politique du président du groupe majoritaire se mesurent alors « à la qualité de cette relation duale qu'il entretient avec l'exécutif comme avec les membres de sa formation »⁵¹⁴. Le candidat doit non seulement être un connaisseur avisé de la chambre et du droit parlementaire, mais également être doté d'un charisme propre à fédérer les élus du groupe autour des idées portées par le parti. Dans les groupes socialistes, communistes ou gaullistes, le candidat est généralement unique. Ses concurrents auront été préalablement invités à se retirer à l'initiative des instances nationales du parti ou de l'exécutif si le groupe appartient à la majorité. L'élection n'a parfois été qu'une pure formalité, dans la mesure où le groupe majoritaire est « sommé »⁵¹⁵ de choisir le parlementaire investi par l'exécutif, à cause de ses prédispositions à défendre et relayer la volonté de l'exécutif au sein des chambres.

Cette imposition d'un candidat peut se révéler néfaste à la volonté de rassemblement défendue par le président du groupe. Pour que le candidat soit accepté par le groupe et qu'il dispose de l'autorité nécessaire pour remplir sa tâche, il doit susciter « le respect et l'estime auprès de ses collègues, par sa disponibilité et sa compétence »⁵¹⁶. Il est fréquent sous la V^e République que le Premier ministre rencontre plusieurs fois par mois le président du groupe majoritaire pour lui transmettre les directives à relayer auprès de la majorité et s'assurer de la solidité de celle-ci. Le président dispose d'un certain nombre de collaborateurs et de conseillers techniques, ayant généralement fait carrière dans les structures du parti et qui l'accompagnent dans l'ensemble de ses décisions. À l'intérieur du groupe, il est le « conciliateur, l'organisateur, le négociateur et parfois même le confesseur »⁵¹⁷.

⁵¹³ « Par le passé, l'élection du président de groupe s'apparentait plus à une désignation faite d'en haut, et paraphée par le bas », in, J-P. CAMBY et P. SERVENT, *op. cit.*, p. 36. Cette affirmation semble aujourd'hui réactualisée avec l'élection de Jean-François Copé à la tête du groupe UMP, dont la victoire tiendrait « davantage au feu vert de l'Élysée qu'à son expérience parlementaire limitée à deux courtes années entre 1995 et 1997 », in J-J. URVOAS et M. ALEXANDRE, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale : l'art de la guérilla parlementaire*, Odile Jacob, 2012, p. 26.

⁵¹⁴ J. BENETTI, « Le Président du groupe majoritaire », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p. 39.

⁵¹⁵ D. REIGNER, *op. cit.*, p. 419.

⁵¹⁶ G. CARCASSONNE, « De la démocratie au Parlement », *op. cit.*, p. 37.

⁵¹⁷ J-P. CAMBY et P. SERVENT, *op. cit.*, p. 36.

À l'Assemblée nationale, les groupes parlementaires renouvellent à chaque législature, leur confiance à leur président qui reste traditionnellement plusieurs années à la tête de la formation⁵¹⁸. Le Sénat n'échappa pas non plus cette quasi-inamovibilité des présidents de groupe, à l'image du président du groupe RPR puis UMP, Josselin de Rohan, qui présida cette formation de façon continue entre 1993 et 2008 ou encore de Claude Estier (PS) entre 1988 et 2004. Ce phénomène se retrouve également dans les formations parlementaires composantes de la majorité ou de l'opposition sénatoriale. Ainsi, Hélène Luc présida le groupe CRC au Sénat entre 1979 et 2001 ou encore Daniel Hoeffel pour le groupe UDF entre 1986 et 1993. La stabilité d'un président de groupe parlementaire participe grandement au développement de son autorité, en particulier pour le groupe majoritaire. En effet, les fréquents revirements ministériels au cours de législature, en particulier concernant le chef du Gouvernement, sont susceptibles d'entraîner une rupture pour le groupe parlementaire de la majorité qui perd ainsi son interlocuteur et animateur. La stabilité du président de groupe élu par ses pairs ne fait pas de lui le chef de la majorité, bien que sous la V^e République ce statut ne possède pas de titulaire juridiquement défini, mais constitue un « repère fixe »⁵¹⁹, synonyme de confiance et de sûreté pour les parlementaires de la majorité.

Le président du groupe majoritaire assure par ailleurs « un rôle de coordination avec les autres formations de la majorité »⁵²⁰, même s'il ne saurait en être le *leader*. La réunion fréquente avec les autres présidents de groupe en Conférence des présidents ou dans un autre cadre permet de définir des stratégies communes dans le cadre des débats législatifs. Ces réunions sont indispensables dans le cas où une formation n'aurait pas à elle seule l'effectif nécessaire pour constituer une majorité numérique. C'est en cela que la réunion d'une instance de « concertation intramajoritaire » au Sénat a pu venir pallier cette insuffisance numérique et s'avérer redoutable pour le Gouvernement lorsque la majorité sénatoriale ne coïncidait pas avec la majorité gouvernementale.

La présidence d'un groupe parlementaire de la majorité ou de l'opposition constitue également un tremplin pour une carrière au sein des instances décisionnelles

⁵¹⁸ : Claude Labbé pour le RPR (1973-1986), Gaston Defferre (1962-1981) pour le PS et Robert Ballanger entre 1964 et 1981 pour le groupe communiste.

⁵¹⁹ J. BENETTI, « Le Président du groupe majoritaire », *op. cit.*, p. 39.

⁵²⁰ J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 139.

de la seconde chambre. La présidence revêt une autorité et un prestige auprès des membres du groupe, qui va de pair avec le charisme exigé pour occuper la Présidence de la chambre. Ainsi Jean-Pierre Bel, ancien président du groupe socialiste au Sénat entre 2004 et 2011, a accédé à la Présidence en 2011. Plus systématiquement à l'Assemblée nationale, d'anciens présidents de groupe majoritaire ou de l'opposition d'alors ont pu acquérir suffisamment d'expérience et de légitimité pour que la majorité les propulse au Perchoir⁵²¹. Enfin la présidence d'un groupe politique permet l'ascension toujours plus élevée vers des fonctions politiques nationales. Ainsi Charles Pasqua (1981 et 1986 et 1993-1995), Roger Romani (1993-1995) ou François Rebsamen (2011-2014) entrèrent-ils au Gouvernement après avoir présidé le groupe RPR du Sénat pour les deux premiers et le groupe PS du Sénat pour le second. La véritable autorité politique dont bénéficie le président de groupe s'exerce sur la formation qu'il dirige et dans les relations institutionnelles qu'il entretient.

2. L'hégémonie parlementaire de la fonction présidentielle

Le Règlement du Sénat, comme celui de l'Assemblée nationale, accordent des pouvoirs spéciaux aux présidents des groupes politiques. Leur principale fonction est de dresser la liste des candidats aux fonctions de vice-président, de questeurs et de secrétaires du Sénat⁵²² et de siéger à la Conférence des présidents. Ils peuvent, par ailleurs, demander le vote au scrutin public ordinaire ou un vote sans débat, mais aussi proposer l'examen par le Sénat d'une résolution d'une commission sur une proposition d'acte de la Communauté européenne⁵²³. Les présidents de groupe sont également en charge de diviser l'hémicycle en assurant la répartition des sièges entre les élus regroupés par affinités politiques. Suivant l'effectif des chambres, la salle des séances est divisée en autant de fractions que de groupes parlementaires. Le Président de la

⁵²¹ Jean-Louis Debré (Président de l'Assemblée nationale entre 2002 et 2007 et président du groupe RPR entre 1997 et 2002) ; Bernard Accoyer (Président de l'Assemblée nationale entre 2007 et 2012 et président du groupe UMP entre 2004 et 2007) ; Laurent Fabius (Président de l'Assemblée nationale entre 1988 et 1992 et de 1997 à 2002, après avoir présidé le groupe socialiste entre 1995 et 1997).

⁵²² Art.3 al(s) 7, 8 et 11 RS.

⁵²³ Arts.60, 47 ter al.1, 73 quinquies al.5.

chambre convoque alors les présidents des groupes, qui assurent la répartition de leurs membres dans chaque fraction attribuée à leur formation.

Le président possède également un pouvoir d'opposition, par exemple à l'utilisation de la procédure d'examen simplifié⁵²⁴, de la création d'une commission spéciale⁵²⁵ et même à une liste de candidats à une commission spéciale pour violation des règles de la proportionnelle⁵²⁶. Les présidents de groupe sont également consultés sur la tenue de jours supplémentaires de séances⁵²⁷ et sont informés des demandes de constitution de commissions spéciales⁵²⁸. Au-delà de ces prérogatives réglementaires, les présidents des groupes politiques jouent un rôle primordial dans le fonctionnement du Sénat. Interlocuteurs privilégiés de la vie administrative et politique parlementaire, au même titre que les présidents des commissions et du Bureau du Sénat, ils sont aussi souvent les porte-parole de leur groupe dans les débats importants. Le pouvoir du président du groupe parlementaire prend ici toute son importance, en ce qu'il lui appartient « de borner progressivement le débat, de proposer une synthèse et de conclure à son adoption, tendant à réduire à chaque étape la liberté du parlementaire »⁵²⁹.

Le président « symbolise la personnalité politique du groupe qu'il conduit »⁵³⁰. À sa fonction de représentation du groupe, s'ajoute celle de l'action parlementaire en son propre nom. À l'Assemblée nationale comme au Sénat, il incarne « la majorité, sa ligne politique, vis-à-vis de l'exécutif »⁵³¹, soit en sa faveur soit en sa défaveur. Ce *leadership* du président dépend essentiellement, « de la personnalité de ce dernier, des ambitions politiques qui sont les siennes, mais aussi de la nature des relations qu'il entretient tant avec le Président de la République, qu'avec le Premier ministre ou le chef du parti majoritaire »⁵³².

⁵²⁴ Art.47 decies al(s). 1 et 2 RS.

⁵²⁵ Art.16 al. 2 bis RS.

⁵²⁶ Art.10 al. 2 RS.

⁵²⁷ Art.32 bis al. 4 et 6 RS.

⁵²⁸ Art.16 al. 2 bis RS.

⁵²⁹ D. REIGNER, *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la V^e République*, Thèse de doctorat de droit public, Université Lille II, 2011, p. 119.

⁵³⁰ J-P. CAMBY et P. SERVENT, *op. cit*, p. 36.

⁵³¹ J. BENETTI, « Le Président du groupe majoritaire », *op. cit*, p. 38.

⁵³² *Ibid.*

Le président est d'abord le principal coordinateur et animateur du travail au sein des groupes parlementaires. Il lui appartient notamment de fixer l'ordre du jour de la réunion hebdomadaire des groupes politiques et de choisir les initiatives parlementaires qui seront discutées en séance publique (proposition de loi, amendement...). Il agit également en tant qu'exécutant du bureau du groupe parlementaire dont il assure la présidence. La tâche du président et de son bureau dépasse donc « la simple préparation administrative »⁵³³. Il s'agit au contraire d'un pouvoir de direction politique particulièrement élevé, car le président possède le pouvoir discrétionnaire et unilatéral de choisir les initiatives législatives qu'il estime les mieux en phase avec les idées du parti et conformes aux priorités que ce dernier aura fixées.

En tant qu'interlocuteur privilégié du groupe, il possède la compétence de parler au nom du groupe qu'il représente. À l'occasion des débats en séance publique, le président possède le pouvoir de choisir les orateurs qui s'exprimeront au nom du groupe, ce qui constitue une prérogative fondamentale. En effet, le président doit proposer le nom du parlementaire qu'il estime le mieux à même par sa spécialisation supposée de défendre le texte conformément à la direction et à la stratégie qu'il aura lui-même fixée lors de la réunion de groupe. Mais le président doit aussi avoir l'assurance que l'orateur exprimera lors du débat la position officielle prise par le parti. Une fois le débat achevé, le président aura à cœur de veiller à ce que les consignes de votes qu'il a fixées lors de la réunion soient respectées, la majorité parlementaire s'incarne alors « physiquement dans la personnalité de son président de groupe »⁵³⁴.

Ainsi, le président est l'un des premiers et également l'un des derniers acteurs de « l'entreprise de conviction et de séduction mise en place par le groupe »⁵³⁵. Le président de groupe possède également l'avantage de rendre moins visible la tutelle gouvernementale sur le travail parlementaire de la majorité, qui est généralement illustrée par la présence du ministre lors des réunions de groupe. En faisant office d'intermédiaire entre le Gouvernement et la majorité parlementaire à laquelle il appartient, le président se veut être « un homme de la concertation, à l'écoute des demandes de ses troupes, garant du dialogue avec le Chef de l'État et son Premier

⁵³³ D. REIGNER, « L'organisation interne des groupes parlementaires », *op. cit.*, p. 432.

⁵³⁴ J. BENETTI, « Le Président du groupe majoritaire », *op. cit.*, p. 32.

⁵³⁵ D. REIGNER, « L'organisation interne des groupes parlementaires », *op. cit.*, p. 433.

ministre »⁵³⁶. L'unité de vote est en effet mieux acceptée par les parlementaires, en particulier à la seconde chambre, quand elle est le produit d'un débat parlementaire actif en réunion de groupe sous l'autorité du président élu de ses pairs, plutôt que d'une discipline rigide imposée par l'exécutif.

« Rouages essentiels dans le jeu du pouvoir en place »⁵³⁷, les présidents de groupe veillent à l'union des parlementaires de la majorité derrière le Gouvernement. L'exécutif ne saurait se passer du travail de concertation mené par le président de groupe, nécessaire à la bonne application de son programme politique. Bien que le président ne fasse pas « écran » à la responsabilité de l'exécutif devant le Parlement, une fissure de la majorité est d'abord un échec personnel du travail de cohésion qu'il a mené. Il n'en demeure pas moins que le président de groupe majoritaire reste l'homme de confiance du Gouvernement, son principal interlocuteur avec sa majorité parlementaire et en résumé « l'homme de tous les conflits internes et de toutes les synthèses »⁵³⁸.

L'étude des groupes parlementaires de la seconde chambre démontre qu'il « est impossible d'espérer soustraire le Sénat et plus largement le Parlement à la dichotomie majorité/opposition »⁵³⁹. Le groupe apparaît à la fois comme « un rouage de l'assemblée et comme un poste avancé d'un parti politique »⁵⁴⁰, ce qui permet la transposition au Sénat des notions de majorité et de minorité. Désormais les groupes parlementaires de la seconde chambre ayant leur équivalent dans la première sont non seulement convenablement ancrés dans l'hémicycle, mais leur effectif, leur organisation et leur cohésion justifient l'application des notions de majorité et d'opposition au Sénat.

Ce double mouvement conduit à « une plus grande politisation des groupes au sein du Sénat et donc de la seconde chambre elle-même »⁵⁴¹. Le groupe parlementaire

⁵³⁶ J. BENETTI, « Le Président du groupe majoritaire », *op. cit.*, p. 37.

⁵³⁷ J-P. DUPRAT, « Les groupes parlementaires sous la V^e République », *op. cit.*, p. 141, cité par, J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 137.

⁵³⁸ J. LIMOUSY, *op. cit.*, p. 97.

⁵³⁹ Alain Delcamp, cité par F. CHEVALIER, *Le sénateur français 1875-1995*, *op. cit.*, p. 354.

⁵⁴⁰ J-C. MASCLÉ, *op. cit.*, p. 141.

⁵⁴¹ V. BOYER, *op. cit.*, p. 49.

n'est plus selon la conception classique admise par le droit constitutionnel une simple réunion de parlementaires d'opinions voisines, mais tend au contraire à devenir comme le soulignait le doyen Vedel : « une délégation du parti au Parlement »⁵⁴². Le lien indéfectible entre parti et groupe parlementaire devient désormais plus qu'apparent et entraîne une discipline parlementaire accrue, se traduisant par la recherche d'une position législative commune au sein des groupes majoritaires et d'opposition des deux chambres. Ainsi, le Sénat ne peut-il plus aujourd'hui être ignoré du raisonnement sur le fait majoritaire qui anime le Parlement de la V^e République dans l'ensemble de ses structures politiques en charge du travail parlementaire

Section 2 : La politisation accrue des commissions parlementaires au sein du Parlement bicaméral

Les commissions parlementaires dans lesquelles siègent les élus, en vertu de leurs qualités supposées pour participer et enrichir les textes législatifs, sont aussi anciennes que « l'institution parlementaire elle-même »⁵⁴³. La volonté constituante de réduire les pouvoirs des commissions permanentes entraîna une application des mécanismes de rationalisation parlementaire dans le but de diminuer l'influence et l'immixtion des parlementaires dans les affaires gouvernementales. La rationalisation du Parlement de la V^e République s'appliquait à l'organisation (**Paragraphe 1**) et au fonctionnement des commissions parlementaires (**Paragraphe 2**). Ces mécanismes n'ont pu toutefois produire leur plein effet qu'avec l'apparition du fait majoritaire dans les structures de travail du Parlement bicaméral.

⁵⁴² G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Dalloz, 1949, p. 417.

⁵⁴³ P. JAN, *Les assemblées parlementaires*, La documentation française, 2010, p. 80.

Paragraphe 1 : La « majoritarisation » dans l'organisation structurelle des commissions parlementaires

Les commissions parlementaires des assemblées législatives ont bénéficié depuis 1958 d'un contrôle étroit du constituant. Les conditions de création de ces structures parlementaires (A) ont été étroitement contrôlées par le texte constitutionnel comme par le règlement des chambres, c'est-à-dire avec le concours de la majorité parlementaire. Cependant, ces conditions ont créé un environnement favorable au développement du fait majoritaire, qui a permis par la suite l'hégémonie de certains acteurs institutionnels en vue de l'élaboration du travail parlementaire en séance publique (B).

A. La rationalisation juridique des conditions d'établissement des commissions parlementaires

Les statuts juridiques des commissions parlementaires et de leurs membres ont été étroitement rationalisés par le constituant originaire. Toutefois, les règlements des assemblées avec le concours de la majorité parlementaire ont permis d'éloigner tout risque d'ingérence des commissions dans les affaires gouvernementales. Le fait majoritaire vient ici appuyer les mécanismes de rationalisation de l'organisation des structures de travail du Parlement. L'effectif des commissions ainsi que la répartition des travaux entre les commissions (1), de même que la répartition des commissaires (2) ne sont désormais plus susceptibles d'opposer au Gouvernement une résistance insurmontable dans la conduite de la procédure législative.

1. La rigidité de l'effectif et de la spécialité des commissions parlementaires

Les commissions sont des formations partielles, pour employer l'expression de Marcel Prélot, « ne comprenant pas l'ensemble des membres de l'assemblée »⁵⁴⁴. En

⁵⁴⁴ Cité par C. VINTZEL, *op. cit.*, p. 332.

introduisant un plafonnement constitutionnel du nombre de commissions législatives permanentes dans chacune des deux assemblées, le constituant originaire entendait protéger la stabilisation politique gouvernementale. Le nombre de commissions parlementaires sous les III^e et IV^e République variait suivant les périodes de l'histoire constitutionnelle française, mais s'établissait généralement à environ une quinzaine par chambre. Ces commissions fort nombreuses se confondaient généralement avec les portefeuilles ministériels et constituaient « des brisants sur lesquels le Gouvernement faisait naufrage »⁵⁴⁵. En effet, en l'absence de majorité parlementaire nette et cohérente dans l'hémicycle, les commissions législatives permanentes possédaient des majorités hétéroclites qui, à raison de la disposition de moyens juridiques contraignants, fragilisaient l'action gouvernementale. Si le nombre de commissions était moins élevé que le nombre de ministères, il existait cependant un rapprochement fonctionnel entre les dénominations de certains ministères et de certaines commissions permanentes. Ce rattachement matériel entre la commission parlementaire et le ministère est toujours de rigueur au Parlement allemand et autrichien.

Cette situation avait pour conséquence une collaboration forcée entre les deux institutions qui, en l'absence de majorité parlementaire, échouaient rapidement à permettre une bonne collaboration. Ce constat entraînait « une immixtion »⁵⁴⁶ importante dans les affaires de l'exécutif qui risquait, par conséquent, de se voir placé sous la tutelle de la commission spécialisée. Il en résultait que les projets de loi du Gouvernement étaient envoyés à des commissions dont l'effectif, la composition et le nombre pouvaient s'avérer néfastes au Gouvernement en l'absence de majorité parlementaire.

Aux termes de l'article 42 C., les constituants originaires ont retenu un plafond fixé à six commissions législatives permanentes par chambre. Leur diminution avait l'avantage d'éviter au Gouvernement de faire face à des structures trop nombreuses faiblement spécialisées et défendant avec acharnement leur position en l'absence présumée de majorité parlementaire. Ce plafond réduisant quasiment de moitié le

⁵⁴⁵ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Le Seuil, 11^{ème} éd., 2013, p. 209.

⁵⁴⁶ P. AVRIL et J. GICQUEL, *op.cit.*, p. 127.

nombre de commissions connu sous les anciennes républiques avait l'inconvénient de créer des commissions trop peu nombreuses et par conséquent trop peu spécialisées pour exercer pleinement les fonctions reconnues par le règlement des chambres.

La révision du 23 juillet 2008 a prévu une augmentation du nombre des commissions dans chaque chambre, désormais fixé à huit, mais en conservant le plafond constitutionnel que les chambres ne sauraient dépasser. Ce chiffre reste très inférieur à celui des commissions parlementaires des autres démocraties parlementaires⁵⁴⁷. À la différence de certains Parlements européens, les commissions parlementaires françaises sont propres à chaque chambre et hormis la CMP, il n'existe pas de structures mixtes abritant de façon permanente des parlementaires des deux chambres⁵⁴⁸. L'Assemblée nationale possède actuellement huit commissions tandis que le Sénat n'en conserve que sept⁵⁴⁹.

Ce plafond bien que surélevé ne fait cependant pas disparaître la surcharge organique comme matérielle des commissions. Des commissions réduites dans leur nombre emportent nécessairement des conséquences sur le travail parlementaire et profitent grandement au Gouvernement. En effet, étant moins nombreuses, les commissions sont ainsi moins spécialisées et l'importance conjuguée de leur effectif

⁵⁴⁷ Au Congrès des députés espagnol, on dénombre 16 commissions législatives permanentes. Le Sénat espagnol compte quant à lui 18 commissions législatives permanentes. Le *Bundestag* décide librement du nombre de ses commissions permanentes pour la durée de la législature (en 2006, l'on comptait 21 commissions parlementaires au *Bundestag* et 16 au Bundesrat), la Loi Fondamentale de 1949 ne prévoyant aucune restriction particulière. La chambre des députés et le Sénat italien disposent chacun de 14 commissions ; le Conseil national autrichien comporte lui 32 commissions contre 16 pour le Bundesrat ; la Chambre des députés belge comporte 16 commissions contre 6 pour le Sénat.

⁵⁴⁸ Le Parlement espagnol prévoit ainsi 5 commissions mixtes : la commission mixte pour les relations avec la Cour des comptes, la commission mixte pour l'Union européenne, la commission mixte pour les relations avec le Défenseur du peuple, la commission mixte pour les droits de la femme et l'égalité des chances et la commission mixte pour l'étude des problèmes liés aux drogues, in P. GELARD et J.-C. PEYRONNET, *Rapport d'information fait au nom au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par la mission d'information sur les Parlements de pays européens*, n°43, session 2006-2007, Sénat, p. 57.

⁵⁴⁹ Pour le Sénat : Commissions des Affaires économiques ; Commission des Affaires étrangères, de la Défense, et des forces armées ; Commission des Affaires sociales ; Commission de la Culture, de l'éducation et de la Communication ; Commission du Développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire ; Commission des Finances, Commissions des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'Administration générale. Pour l'Assemblée nationale : Commission des Affaires culturelles et éducation ; Commissions des Affaires économiques ; Commissions des Affaires étrangères ; Commissions des Affaires sociales ; Commissions de la Défense nationale et forces armées ; Commission du Développement durable et aménagement du territoire ; Commissions des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ; Commissions des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la République.

ne saurait raisonnablement produire une discussion sereine et approfondie en amont des débats législatifs. En instaurant un plafonnement du nombre de commissions, le texte constitutionnel permet parallèlement la « promotion »⁵⁵⁰ du principe majoritaire dans leur composition respective. Les commissions parlementaires ne tiennent en revanche pas leur force « de leur effectif, mais de leur importance »⁵⁵¹, c'est-à-dire de la spécialisation de leurs travaux.

Le règlement de l'Assemblée nationale, contrairement à celui du Sénat, prévoit explicitement une répartition « méticuleuse »⁵⁵² des compétences en opérant une sorte de « fléchage matériel » à défaut du texte constitutionnel. Chaque commission permanente possède un domaine de compétence expressément mentionné par le règlement auquel elle ne saurait déroger. Un projet ou une proposition de loi ne pourraient donc être revendiqués par une commission dans un domaine de compétence que la majorité parlementaire n'a pas entendu lui confier lors de l'édiction du règlement. Cette classification a le mérite de partager de manière plus ou moins égalitaire le travail législatif, mais possède le défaut de créer un déséquilibre dans le rythme de travail. Il en résulte un engorgement rapide des commissions en particulier durant les mois les plus actifs de la session notamment avec la discussion des LF et des LFSS.

Chaque commission parlementaire n'est donc plus du ressort d'un ministère, mais de plusieurs. Cette faible spécialisation profite grandement au Gouvernement. En effet, comme le souligne Dmitri-Georges Lavroff : « Le Gouvernement est mieux armé en face de commissions à compétence étendue et souvent disparate que lorsqu'il s'agit de commissions peu nombreuses et étroitement spécialisées »⁵⁵³. Cette largesse des compétences réglementaires dévolues aux commissions législatives est particulièrement nuisible à la qualité du travail parlementaire et au bicamérisme, ces

⁵⁵⁰ C. VINTZEL, *op. cit.*, p. 332.

⁵⁵¹ JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Ed. Panthéon-Assas, coll. « Les introuvables », 2004, p. 544.

⁵⁵² J-P. CAMBY et P. SERVENT, *op. cit.*, p.71. Voir aussi Art.36 RAN.

⁵⁵³ D.-G. LAVROFF, « Les Commissions de l'Assemblée nationale sous la V^e République », *RDP*, 1971, p. 1442.

dernières devant réaliser une véritable « gymnastique »⁵⁵⁴ technique comme intellectuelle en vue de la préparation de la séance plénière.

Dans le cas où une ou plusieurs commissions compétentes se sont déclarées incompétentes, une commission spéciale peut être réunie au Sénat (Art.16 al.3 RS), mais également à l'initiative du Président de la seconde chambre, du président d'un groupe parlementaire, du Gouvernement ou encore d'une commission permanente (Art.16 al.1, 2, 2bis RS). Il en va de même à l'Assemblée nationale (Art.31 RAN), où quinze députés peuvent demander la réunion d'une commission spéciale sauf opposition d'un président de groupe, d'un président de commission ou du Gouvernement, dont le refus doit être ratifié par la chambre.

La saisine d'une commission spéciale est étroitement contrôlée par la majorité. En effet dans les deux chambres, le président d'un groupe ou d'une commission ou un certain nombre de parlementaires peuvent constituer une commission spéciale. En pratique, les saisines des commissions spéciales sont rares. En effet, les règlements des chambres, en particulier celui de l'Assemblée nationale, délimitent strictement les compétences des commissions permanentes. Ces bornes limitent en conséquence les risques d'un projet de loi « hybride » qui serait du ressort de plusieurs commissions et encouragent ces dernières à se déclarer incompétentes. Le fait majoritaire demeure pour partie responsable de la faiblesse de la saisine des commissions spéciales. Les constituants originaires avaient clairement manifesté leur préférence pour cette structure en raison principalement de leur caractère temporaire puisqu'elle s'achevait à l'issue du scrutin législatif. Il était en effet fréquent sous les anciennes Républiques que les commissions permanentes soient hostiles au projet de loi du Gouvernement en l'absence de majorité. Il s'agissait également de réduire le poids des commissions permanentes dont la pullulation fragilisait l'autorité du Gouvernement.

La commission spéciale était initialement la commission législative compétente par principe pour examiner les textes déposés au Bureau des assemblées, les commissions permanentes constituant l'exception. L'article 43 C. disposait à cet effet que : « Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de

⁵⁵⁴ M. AMELLER et G. BERGOUIGNOUS, *op. cit.*, p. 50.

l'Assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées ». En réalité, la naissance du fait majoritaire a fait perdre au Gouvernement sa crainte originare vis-à-vis des commissions permanentes, qui ont constitué continument et dans les deux chambres les structures de travail compétentes par principe à connaître des textes en amont de la discussion en séance publique.

De nombreux facteurs politiques expliquent le désintérêt du Gouvernement pour cet organisme, ce qui peut avoir une incidence sur le choix pour les parlementaires de créer une telle instance. Si le Gouvernement est assuré d'être en face de sa majorité au sein des commissions permanentes, il n'en demeure pas moins qu'il ne possède pas une connaissance avisée des parlementaires membres de cette commission « exceptionnelle » qui pourrait être composée de techniciens hostiles au Gouvernement et à sa politique. Il en résulte que lors des débats ou des auditions auxquels procédera la commission, le ministre pourra être mis en difficulté par des membres de sa majorité avec lesquels il n'a pas pour habitude de travailler avec assiduité. Le caractère permanent des commissions législatives et de leur composition lui permet, par ailleurs, de nouer davantage d'affinités avec ses interlocuteurs et d'accroître ainsi son autorité contre la composition précaire et aléatoire de la commission spéciale.

Hormis l'instauration d'un plafond dans le nombre de commissions, la Constitution ne comporte que peu de contraintes pour les chambres en matière d'organisation de leur structure de travail. En revanche, le règlement des assemblées et le phénomène majoritaire compensent largement ce handicap apparent pour le Gouvernement en encadrant juridiquement et politiquement les structures des commissions dans l'effectif et la spécialisation des commissions législatives comme de leurs membres.

2. La limitation de l'effectif des commissaires

L'un des moyens de lutter contre la puissance des commissions était de réduire le nombre de commissaires, mais cela pouvait être perçu légitimement comme une atteinte à la liberté de l'élu de se réunir dans la structure de travail de son choix. Un

effectif plafonné des membres des commissions (commissaires) devait permettre, dans l'esprit du constituant, un meilleur rendement du travail législatif dans une atmosphère plus sereine et éviter ainsi de provoquer une disproportion avec les autres commissions.

Le règlement des deux chambres prévoit communément, un plafond dans le nombre de commissaires pour chaque commission parlementaire. L'article 36 al. 19 RAN fixe un plafond en disposant que l'effectif maximum de chaque commission est égal à 1/8 des membres que comporte la chambre basse. Sur les 577 membres de l'Assemblée nationale, chaque commission ne peut donc réunir plus de 73 membres. Ce plafond de commissaires propre à chaque chambre se retrouve au Parlement belge (16 membres).

Le règlement du Sénat fixe, quant à lui, un plafond au nombre de commissaires au sein des différentes commissions, sans donc un plafond unique⁵⁵⁵. En ce qui concerne les commissions temporaires, telles que les commissions spéciales, le seuil des membres est également plafonné et s'élève à 37 membres pour le Sénat (Art.10 al.3 RS) et 70 pour l'Assemblée nationale (Art.33 al.1 RAN). La hausse de cet effectif a été déclarée conforme par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 91-295 DC du 23 juillet 1991. Enfin, pour la constitution d'une commission d'enquête, l'effectif est également plafonné et s'élève à 21 personnes pour le Sénat et 30 pour l'Assemblée nationale⁵⁵⁶.

Les commissions parlementaires doivent refléter la composition politique de leur assemblée, ce qui aboutit nécessairement à une transposition au sein des commissions du clivage majorité/opposition observable dans l'hémicycle. Les groupes politiques des deux chambres possèdent et assurent la répartition des sièges proportionnellement à leur importance numérique dans l'hémicycle⁵⁵⁷. Il en va de même pour la constitution d'une commission spéciale ou d'une commission d'enquête après le concours des présidents des autres commissions⁵⁵⁸. Cette composition à la

⁵⁵⁵ La Commission des Affaires économiques ne peut ainsi comporter plus de 39 membres contre 57 pour la Commission des Affaires sociales.

⁵⁵⁶ Art.11 al.2 RS.

⁵⁵⁷ Art.37 al.2 RAN et 9 al.1 RS.

⁵⁵⁸ Art.33 al.1 RAN, Art.10 al.1 et 11 al.2 RS.

proportionnelle des groupes pour les commissions parlementaires se retrouve dans la plupart des démocraties parlementaires comme au sein des Parlements allemand, britannique, belge, autrichien, tchèque... Les groupes parlementaires en particulier de la majorité, acquièrent donc par la force des choses : « la propriété des sièges des commissions »⁵⁵⁹, puisqu'ils confèrent au président de groupe le monopole du choix des personnalités parlementaires qui siégeront en commission.

Le clivage partisan et la répartition des sièges entre les différentes formations sont d'abord le produit des acteurs politiques. Les parlementaires NI bénéficient de prérogatives minimales au sein des instances de travail des chambres, à l'instar du Parlement allemand où ils possèdent un droit de siéger et de participer aux débats, mais non au vote. Au Sénat le délégué des sénateurs NI participe à la répartition avec les Bureaux des groupes et à la constitution des listes des commissaires, tandis qu'à l'Assemblée nationale un siège ne leur est attribué qu'après la répartition des sièges au profit des groupes parlementaires, si toutefois des sièges restent vacants⁵⁶⁰. Après cette répartition, dont la liste est communiquée au Président de l'assemblée, les NI reçoivent une répartition sur les sièges laissés vacants par les groupes⁵⁶¹. La proportionnelle n'est en revanche pas applicable à la CMP, dont les représentants sont nommés également par les présidents de groupe suivant un accord entre les deux chambres⁵⁶².

Si la « bigamie » est interdite pour les groupes parlementaires, cette règle tend également à s'appliquer aux commissaires des deux chambres⁵⁶³, même si elle constitue une exception dans les démocraties parlementaires européennes⁵⁶⁴. Chaque parlementaire est membre d'une seule et unique commission permanente. Dans l'esprit des rédacteurs du règlement des assemblées, il s'agissait d'opérer une certaine cohésion de la majorité parlementaire au sein des instances techniques de travail

⁵⁵⁹ J. WALINE, « Les groupes parlementaires en France », *op. cit.*, p. 1199.

⁵⁶⁰ Art.8 al.2 RS.

⁵⁶¹ Ainsi sous la XIV^{ème} législature, la commission des Affaires économiques, la Commission du développement durable et la commission des affaires culturelles ne comportent aucun député NI. Depuis 2011, le groupe NI du Sénat ne comporte aucun membre à la Commission des Affaires économiques et des affaires étrangères et de la Défense nationale.

⁵⁶² Art.12 al.1 et 3 RS.

⁵⁶³ Arts.8 al.12 RS et 38 al.1 RAN.

⁵⁶⁴ Les parlementaires espagnols, belges et allemands peuvent être membre d'autant de commission qu'ils souhaitent et siègent habituellement dans 3 à 5 commissions.

parlementaire afin d'éviter un éparpillement des éléments majoritaires au sein des différentes structures existantes.

Cette interdiction du « cumul de commissions » conduit les groupes parlementaires à venir « arbitrer »⁵⁶⁵ les préférences de leurs membres à l'égard de la commission choisie. Généralement, la spécialité du parlementaire avant son élection et l'origine géographique de l'élection constituent des facteurs déterminants dans l'affectation du parlementaire. Le groupe majoritaire veille par l'intermédiaire de son président à ce que les diverses composantes de la majorité à l'intérieur du groupe soient représentées dans chacune des commissions. Les présidents de groupes tiennent compte notamment de l'ancienneté des parlementaires qui se voient généralement accorder une place de droit dans les commissions les plus sollicitées. Une telle répartition tient compte, dans la mesure du possible, « des aspirations et des compétences *a priori* de chaque sénateur »⁵⁶⁶. Toutefois certaines commissions (finances) sont plus recherchées que d'autres et sont soumises à l'arbitrage et à la diplomatie du président de groupe. Cependant, le président du groupe tient également compte de la place occupée par les parlementaires au sein du parti pour satisfaire leur préférence dans le choix des commissions.

Les présidents des groupes parlementaires deviennent ainsi par la force des choses, « les grands électeurs »⁵⁶⁷ des commissaires dans le bicamérisme de la V^e République. Il ne s'agit pas réellement d'une élection, mais plutôt d'une « nomination par consensus »⁵⁶⁸. À l'Assemblée nationale, un remaniement ministériel ou des élections nationales anticipées par la dissolution peuvent entraîner la fin de la permanence dans l'effectif des commissions en provoquant une nouvelle répartition des commissaires. Les commissions sont renouvelées à chaque renouvellement triennal au Sénat et à chaque année de législature pour l'Assemblée nationale⁵⁶⁹, même s'il est fréquent que les députés comme les sénateurs soient reconductibles dans leurs

⁵⁶⁵ X. ROQUES et J-L. HERIN, « Les commissions parlementaires », *Administration*, n°120-121, 1983, p. 37.

⁵⁶⁶ Documentation technique pour la coopération, *op. cit.*, p. 23.

⁵⁶⁷ J-C. MASCLET, *op. cit.*, p. 107.

⁵⁶⁸ L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 138.

⁵⁶⁹ Art.7 RS et 37 al.1 RAN.

fonctions. Les commissaires des Parlements européens à l’instar du Parlement belge sont généralement élus pour la durée entière de la législature.

La spécialisation des commissions était originellement perçue comme un moyen pour les parlementaires de résister « à la pression des intérêts catégoriels »⁵⁷⁰, grâce à la compétence technique de leurs membres. Par ailleurs, la permanence des commissions législatives permettait de « renforcer l’esprit de corps »⁵⁷¹ des commissaires et, à travers eux, celui des membres du Parlement. L’apparition d’une majorité nette et cohérente dans le régime parlementaire de la V^e République, assortie de la nomination des commissaires par les groupes politiques, a signé véritablement la fin de l’expression de la représentation nationale selon laquelle « les volontés individuelles autonomes s’agrègent un instant de raison pour amener une décision »⁵⁷².

L’autonomie organisationnelle du Parlement bicaméral de la V^e République demeure encadrée, tant par des mécanismes juridiques rationalisant la création et le fonctionnement des instances de travail des chambres, que par des mécanismes politiques favorisant l’expansionnisme du pouvoir majoritaire et corrélativement le développement d’une hiérarchie institutionnelle favorable au Gouvernement.

B. Le développement d’une hiérarchie institutionnelle au sein des structures permanentes de travail parlementaire

Les conditions juridiques ont permis de créer un environnement favorable à la majorité parlementaire, qui s’illustre tout particulièrement dans les décisions ayant trait à la répartition des tâches législatives entre les différentes structures de travail parlementaire. La majorité parlementaire bénéficie du concours personnel de deux acteurs incontournables pour la bonne cohésion de cette dernière, en la personne du

⁵⁷⁰ M. COUDERC, « Le système français des commissions à l’épreuve de la V^e République », in *Les commissions parlementaires dans l’espace francophone*, op. cit, p. 37.

⁵⁷¹ JOSEPH-BARTHELEMY, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Lib. Delagrave, 1934, p. 9.

⁵⁷² M. PRELOT, *Droit parlementaire français*, Université de Paris, IEP, 1957-1958, Les Cours du droit, Paris, p.90-91, cité par M. COUDERC, op. cit, p. 38.

Gouvernement (1) et de la position stratégique occupée par le président de la commission (2).

1. L'influence fédérative à l'avènement d'une majorité par la présence du Gouvernement en commission

Selon Eugène Pierre, « aucun étranger ne doit être admis à prendre la parole devant une Assemblée. Cependant une exception a été presque toujours faite au profit du ministre »⁵⁷³. Si la présence du ministre en commission comme en séance publique tient à la nature parlementaire du régime de la V^e République, sa position lui confère une certaine hégémonie dans le travail en commission. Dans cette configuration la V^e République n'a pas entendu renier le droit pour le Gouvernement de participer quand bon lui semble à la réunion des commissions au sein du Parlement bicaméral et d'y prendre le cas échéant la parole⁵⁷⁴.

« Visage parlementaire »⁵⁷⁵ de l'exécutif, le Gouvernement qui est généralement représenté par le ministre en charge des relations avec le Parlement, veille par sa présence à la bonne cohésion de la majorité parlementaire dans les instances de travail du Parlement bicaméral. Protocolairement, le ministre est placé, comme le note Audrey de Montis, « aux côtés du président et du rapporteur, dans une position centrale, idéale pour recueillir l'attention, transmettre son propos et apporter des éléments de réponse »⁵⁷⁶. Siégeant aux côtés de sa majorité, l'influence du ministre sur le travail des commissions est cependant relative, les prises de parole sur les amendements étant rares contrairement à la séance publique.

Cependant, les nouvelles prérogatives conférées aux commissions par la révision de 2008 permettront à terme au ministre de défendre publiquement sa politique notamment en cas de divergence des majorités entre les deux chambres. Avant 2009,

⁵⁷³ E. PIERRE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Librairies-imprimeries réunies, 2^{ème} éd., 1902, p. 706.

⁵⁷⁴ Art.31 C. du 4 octobre 1958 : « Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent ».

⁵⁷⁵ D. RIBES, « Le ministre chargé des relations avec le Parlement », in *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, op. cit, p. 124.

⁵⁷⁶ A. DE MONTIS, *La rénovation de la séance publique du Parlement français, Etudes sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Dalloz, 2016, p. 228.

une réforme du règlement de l'Assemblée nationale datée du 26 janvier 1994 prévoyait la présence des ministres en commission à l'occasion du vote⁵⁷⁷. Le Conseil constitutionnel a contraint le Sénat à adopter une position similaire dans sa décision du 9 avril 2009, car son règlement ne prévoyait pas initialement la présence du Gouvernement lors du vote⁵⁷⁸. Le Conseil constitutionnel s'est prononcé clairement en défaveur de toute mesure réglementaire qui limiterait directement ou indirectement la présence effective du Gouvernement⁵⁷⁹. Cette restriction compromet les manœuvres émancipatrices de la seconde chambre par le concours du droit parlementaire à l'encontre du pouvoir exécutif. Il en résulte que le Gouvernement doit être présent à tous les stades des travaux de la commission afin de préparer, le cas échéant, sa défense en séance publique, ce qui conduit nécessairement les Chefs du Gouvernement à encourager les membres de la commission à faire preuve de davantage d'assiduité dans ses travaux⁵⁸⁰.

À l'image de la Conférence des présidents, la présence du ministre doit venir rallier les derniers éléments hésitants de la majorité, afin qu'il y ait une réelle cohésion lors de l'achèvement des travaux de la commission en vue du débat en séance publique. Par ailleurs, le ministre n'aura tendance à se déplacer que dans la mesure où il craindra la dénaturation des textes les plus illustratifs du programme présidentiel. Il assistera rarement à l'ensemble de la discussion et de la modification du texte, les membres de la majorité présents se chargeant d'appliquer les éventuelles directives de Matignon.

⁵⁷⁷ Art.45 RAN.

⁵⁷⁸ Art.18 RS.

⁵⁷⁹ « Ces dispositions constitutionnelles (Art.42 et 43), impliquent que le Gouvernement puisse participer aux travaux des commissions consacrés à l'examen des projets et propositions de loi ainsi que des amendements dont ceux-ci font l'objet et assister aux votes destinés à arrêter le texte sur lequel portera la discussion en séance ;...il s'ensuit, d'une part que les dispositions en vigueur des règlements des assemblées restreignant dans ces hypothèses le droit d'accès du gouvernement aux travaux des commissions sont rendues caduques par l'effet de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle, et, d'autre part, que le dernier alinéa de l'article 13 de la loi organique qui limite le droit d'accès du gouvernement aux travaux des commissions est contraire à la Constitution ».

⁵⁸⁰ « Votre participation active aux travaux des commissions est nécessaire pour que vous puissiez utilement faire valoir le point de vue du Gouvernement sur le texte que vous défendez (...). Je vous demande de participer pleinement à cette étape désormais essentielle de la discussion législative qu'est l'examen en commission. Votre participation sera déterminante pour assurer le nouvel équilibre recherché par le Constituant, qui consiste à renforcer le rôle du Parlement, sans priver le Gouvernement des moyens de mener son action. Vous devrez donc vous rendre disponibles à l'égard des assemblées et veiller, par un travail approfondi avec les commissions, à ce que les questions posées par les textes que vous défendez au nom du Gouvernement soient dûment examinées en amont de la séance publique », Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle, JORF n°0089 du 16 avril 2009, p. 6546.

Ce droit de présence du Gouvernement s'étend à chaque étape de la procédure législative et dans l'ensemble des structures de travail du Parlement bicaméral.

La combinaison de la présence du Gouvernement avec le système majoritaire va être à l'origine d'une certaine compétition « d'autant plus sévère »⁵⁸¹ pour l'exercice des fonctions d'un autre acteur essentiel du travail parlementaire : le président de la commission.

2. *L'hégémonie politique du président de la commission*

La conjonction du fait majoritaire et de la rationalisation des commissions a conduit le président de la commission sur un véritable « tremplin »⁵⁸² vers les fonctions ministérielles. Le président d'une commission permanente est un poste qui ne saurait avoir une portée seulement honorifique. Le rôle d'un président de commission prend toute sa place dans un système majoritaire, car il consiste à « diriger ses travaux en conformité avec les vues politiques de la majorité »⁵⁸³. La présidence confère à son titulaire : « le pouvoir d'impulsion, de décision et de représentation »⁵⁸⁴. Outre son privilège de siéger à la Conférence des présidents, il fixe à sa discrétion l'ordre du jour de la commission, même si celui-ci demeure étroitement lié à celui déterminé en Conférence des présidents. Il contrôle par son arbitrage les débats en commission et peut déléguer sa représentation à l'un des vice-présidents. Ces derniers peuvent également le représenter en séance publique ou à la Conférence des présidents.

Le président de la commission doit recevoir le soutien du groupe qu'il représente. Aussi d'étroites relations sont mises en place entre le président du groupe et le président de la commission. Élu par la majorité de la commission, il devient « une personnalité politique »⁵⁸⁵ en raison de son mode d'élection comme de ses prérogatives.

⁵⁸¹ F. GOGUEL, « Les méthodes du travail parlementaire », *RFSP*, 1954, p. 674.

⁵⁸² P. LOQUET, *Les Commissions parlementaires permanentes de la V^e République*, Travaux de recherches de l'université de Lille II, PUF, 1982, p. 76.

⁵⁸³ P. AVRIL, *Le régime politique de la V^e République*, LGDJ, Paris, 1979, p. 434.

⁵⁸⁴ X. ROQUES et J-L. HERIN, *op. cit.*, p. 38.

⁵⁸⁵ P. TÜRK, *Les commissions permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Dalloz, 2005, p. 292.

Il est possible de brosser un certain portrait des titulaires de la présidence d'une commission. Selon Dmitri-Georges Lavroff, le président est souvent un élu âgé et issu d'une circonscription dans laquelle « le parti domine largement »⁵⁸⁶. Joseph-Barthelemy envisageait, quant à lui, trois critères indispensables pour revêtir les habits d'un président de commission : « le parti, la sympathie personnelle, la compétence ». Au regard de la présence du fait majoritaire, les deux premiers semblent prendre une part écrasante sur le troisième. Au sein du groupe de la majorité, les postes à responsabilité au sein des commissions sont généralement attribués aux membres les plus éminents de la majorité en raison de leur proximité avec l'exécutif⁵⁸⁷. Cette présidence majoritaire des commissions dissimule mal le risque de « complaisance »⁵⁸⁸ envers l'exécutif et aura des conséquences nécessaires sur le travail parlementaire, réputé être instrumentalisé au profit du Gouvernement.

L'opposition a été systématiquement exclue de la présidence de l'ensemble des commissions permanentes de l'Assemblée nationale⁵⁸⁹, du moins jusqu'en 2009, date à laquelle, la présidence de la commission des finances fut attribuée à l'opposition et codifiée à l'article 39 al.2 de son règlement. Dans les autres démocraties parlementaires, le président de la commission peut être désigné sur la base du consensus majoritaire, ce qui est le cas en Belgique ou en République tchèque et permet à l'opposition de recevoir davantage de présidences (3 sur 17 en 2006 pour la chambre de députés belge ; 9 sur 18 pour le Parlement tchèque). Le président de la commission

⁵⁸⁶ D-G. LAVROFF, « Les Commissions de l'Assemblée nationale sous la V^e République », *op. cit.*, p. 1459.

⁵⁸⁷ Jacques Toubon, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale entre 1986 et 1987 fut l'un des fondateurs du RPR ; Jean Lecanuet, président de la commission des Affaires étrangères du Sénat entre 1978 et 1993, de celle de l'Assemblée nationale entre avril et septembre 1986 fut président de l'UDF entre 1978 et 1988 ; Jack Lang, président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale entre 1997 et 2002 et ayant occupé plusieurs fonctions au sein du Parti socialiste (Conseiller du premier secrétaire ; directeur de la campagne pour les élections européenne ; délégué national chargé de la Culture ; délégué à la communication pour la campagne présidentielle de François Mitterrand ; secrétaire national à la Culture et à la Jeunesse...). Enfin retenons que Valéry Giscard d'Estaing occupa la présidence de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale entre 1987-1989 et entre 1993-1997 et Edouard Balladur, ancien Premier ministre entre 1993 et 1995 et président de la commission des Affaires étrangères entre 2002 et 2007.

⁵⁸⁸ M. TROPER et F. HAMON, *op. cit.*, p. 679.

⁵⁸⁹ Il faut à cela nuancer la présidence de Roland Dumas à la commission des Affaires étrangères en 1986 sous la première cohabitation ou encore celle de Valéry Giscard d'Estaing en 1988 dans la même instance. Toutefois ce dernier cas, doit être mesuré puisqu'il s'agissait pour la majorité d'alors, de confier une commission dépassionnée à un personnage éminent de la République qui d'ailleurs ne conservera la présidence que pour une année.

est davantage un technicien chevronné, dirigeant et assurant le bon déroulement des débats de la commission. Il ne joue pas un rôle actif dans la détermination et la conduite politique du texte issu de la commission contrairement, à ses homologues français.

Les présidences sont donc attribuées pour l'essentiel au parti principal constituant le noyau de la majorité parlementaire. Ainsi sous la XI^{ème} législature, le groupe socialiste possédait 5 présidences sur les 6 commissions permanentes⁵⁹⁰, tandis que sous la XII^{ème} législature, le groupe UMP détenait l'ensemble des présidences. Le bicamérisme européen est illustratif de l'effet confiscatoire de la majorité dans l'occupation des postes à responsabilités des commissions. Ainsi entre 2006 et 2007, sur les dix-huit commissions permanentes de la Chambre des députés tchèque, neuf étaient présidées par un député de l'opposition⁵⁹¹. Dans le même sens et pour la même période, les présidences de la Chambre des Communes s'établissaient ainsi : 10 travaillistes, 13 conservateurs et 1 libéral⁵⁹².

Le Sénat est également touché par ce phénomène majoritaire, puisqu'entre 1986-2009 les groupes socialistes et communistes n'assurèrent plus la présidence de certaines commissions comme ils en avaient pris l'habitude en dépit de leur non-appartenance à la majorité sénatoriale⁵⁹³. En 2001, le groupe RDSE et le groupe communiste en guise de protestation contre la répartition majoritaire des postes des commissions ne présentèrent aucun candidat et ne participèrent pas au vote visant à désigner les présidents de commission. Ainsi entre 2004 et 2008 et malgré la progression de l'effectif du groupe socialiste, le groupe UMP contrôlait 4 des 6 commissions permanentes de la seconde chambre, les deux autres appartenant à des éléments composant la majorité sénatoriale⁵⁹⁴. Par ailleurs, entre 2001 et 2003, les

⁵⁹⁰ La commission de la production appartenant à André Lajoinie (PCF). Sur les cinq présidents issus du groupe socialiste, « quatre sont d'anciens ministres : Mme Tasca, MM. Quilès, Lang et Emmanuelli », in J-P. CAMBY, « Les débuts de la XI^{ème} législature », *RDP*, 1997, pp. 663-666.

⁵⁹¹ P. GELARD et J-C. PEYRONNET, *op. cit.*, p. 126.

⁵⁹² *Ibid.*, p. 42

⁵⁹³ Les commissions des finances et des affaires sociales du Sénat furent présidées par un sénateur socialiste entre 1959 et 1971 pour la première (Alex Roubert) et entre 1970 et 1983 pour la seconde (Marcel Darou). Il convient également de mentionner la présidence socialiste de la commission des affaires culturelles entre 1977 et 1986 (Léon Eeckhoutte) et celle par Vincent Rotinat (GD) entre 1959 et 1967 pour la commission des affaires étrangères et de la défense.

⁵⁹⁴ Le groupe UC possédait la présidence de la commission des finances (Jean Arthuis) et de la commission des affaires sociales (Nicolas About).

anciennes présidences centristes à la commission des affaires étrangères, des lois et des affaires sociales ont toutes été remplacées par une présidence du groupe UMP. L'attribution des présidences au Sénat semble aujourd'hui s'être « alignée sur la pratique de la première chambre »⁵⁹⁵.

L'augmentation du plafond des commissions à huit n'a pas permis un meilleur partage des commissions avec l'opposition comme la réforme aurait pu le laisser espérer. Ainsi sous les XIII^{ème} et XIV^{ème} législatures, les groupes UMP et socialistes ont détenu l'ensemble des présidences des commissions, à l'exception de la commission des finances. Le Sénat n'ayant pas procédé à la création de huit commissions permanentes, conserve une répartition majoritaire des postes au sein des commissions permanentes.

Le fait majoritaire et le rôle institutionnel du président de la commission expliquent la réticence du Sénat comme de l'Assemblée nationale à multiplier les présidences de l'opposition.

Le président est d'abord doté d'un statut pédagogique, en charge de la conciliation des intérêts de la majorité avec ceux du Gouvernement. Le président est également, le représentant de la majorité de la commission. Or son appartenance à l'opposition risquerait « d'affaiblir la position de la commission »⁵⁹⁶. En effet, le président doit nécessairement dialoguer avec le Gouvernement afin d'obtenir, le cas échéant, des concessions sur les textes législatifs. Ces dernières seraient plus difficilement admises en cas de position trop partielle d'un membre de l'opposition qui occuperait la présidence. Dans l'hypothèse où la majorité parlementaire entendrait attribuer davantage de présidences à l'opposition, Jean-Marie Denquin note que « ces bonnes manières sont toujours octroyées et jamais négociées (...) et cela constitue une grâce de plus, où la manière de donner s'ajoute à ce qu'on donne – mais qui ne change rien au fait qu'on pourrait ne pas le donner »⁵⁹⁷.

⁵⁹⁵ M. MAUGUIN-HELGSON, *L'élaboration parlementaire de la loi : Etude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Thèse de droit public, Université Paris-Ouest Nanterre-La-Défense, Dalloz, 2006.

⁵⁹⁶ P. TÜRK, *op. cit.*, p. 298.

⁵⁹⁷ J.-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *op. cit.*, p. 983.

L'organisation, la structure comme le statut des commissions législatives du Parlement bicaméral sont donc étroitement contrôlés par la majorité parlementaire, dont la présence assure au Gouvernement un soutien déterminant à sa politique. Si les dispositions juridiques ont contribué à créer un environnement favorable à l'expansion de la majorité, les éléments politiques demeurent encore d'une certaine utilité en particulier pour pallier le risque d'insubordination. Les commissaires des deux chambres pris individuellement sont ainsi « des interprètes des choix réalisés par leur camp politique et collectivement (...), les porte-parole des orientations gouvernementales »⁵⁹⁸. L'organisation des commissions parlementaires est ainsi indissociablement rationalisée juridiquement comme politiquement par le fait majoritaire, qui affecte aussi le fonctionnement et le cadre des structures de travail des deux chambres.

Paragraphe 2 : La « majoritarisation » dans le fonctionnement des commissions parlementaires

Afin de contrôler les actions parlementaires des commissions législatives et non législatives, la majorité a dû s'employer à détenir « les postes de responsabilité »⁵⁹⁹. Cette occupation majoritaire va influencer grandement le fonctionnement des commissions permanentes (A) comme temporaires (B), dans un rapport institutionnellement toujours plus favorable au Gouvernement et indissociablement selon les structures du Parlement de la V^e République.

A. La politisation des commissions parlementaires permanentes

La majorité parlementaire « monopolise »⁶⁰⁰ les bureaux des commissions en offrant une place et une influence réduite à l'opposition. Le Sénat n'est pas épargné par ce phénomène en dépit des intentions réglementaires qui lui ont longtemps permis

⁵⁹⁸ C. VINTZEL, *op. cit.*, p. 328.

⁵⁹⁹ J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 71.

⁶⁰⁰ J. DANIEL et C. EMERI, « L'Assemblée nationale et son devenir », *RDP*, 1989, p. 1266.

de s'affranchir de la logique majoritaire. S'il en résulte que l'opposition a droit à une représentation, cette dernière demeure minime dans l'attribution des postes au Bureau (1), lui faisant perdre corrélativement de son influence à l'occasion de la réunion de la commission (2). Ce contrôle de l'action de l'opposition par la majorité se vérifie également dans la répartition des tâches entre les commissaires notamment à l'occasion de la répartition des rapports (3).

1. L'accapuration majoritaire des structures directionnelles collégiales des commissions

Dès leur nomination, les commissions des deux chambres se réunissent pour nommer leur organe décisionnel. Chaque commission permanente dispose d'un Bureau qui doit s'efforcer, selon la rédaction du règlement de l'Assemblée nationale « de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ces composantes »⁶⁰¹. Toutefois, comme pour le Bureau du Sénat, cette disposition reste purement indicative et ne confère aucune obligation à la majorité parlementaire d'opérer un partage égalitaire entre les groupes parlementaires

Le scrutin majoritaire est applicable pour le bureau des commissions parlementaires de l'Assemblée nationale aux termes de l'article 39 al.5 RAN. En 1974, la proposition n°936 de Gabriel Peronnet visait à appliquer la proportionnelle à l'ensemble des instances du bureau des commissions de l'Assemblée nationale. Cependant l'opposition rejeta la proposition, arguant l'inapplication de la proportionnelle aux présidences des commissions. Une nouvelle tentative eut lieu en 1978 où le groupe UDF accepta le principe de céder deux des six présidences de commissions à l'opposition, mais cette fois-ci ce fut au tour de la majorité des représentants du RPR, parti membre de la majorité gouvernementale, d'exprimer son refus. Une nouvelle tentative d'application de la proportionnelle eut lieu, cette fois-ci venant de la majorité du Gouvernement Mauroy en 1981, mais elle fut refusée à nouveau par le groupe RPR désormais dans l'opposition.

⁶⁰¹ Art.39 al.2 RAN.

Les intentions honorables exprimées par la majorité parlementaire et rejetées par l'opposition témoignent d'une volonté commune de maintenir le clivage majorité/opposition présent dans l'hémicycle aux postes de responsabilité comme dans l'organisation des organes directionnels des structures de travail des chambres. Ainsi, entre 1981 et 1988, la majorité au Palais Bourbon monopolisera les bureaux des commissions à quelques rares exceptions près en ce qui concerne la commission des affaires étrangères. La majorité comme l'opposition ont donc été incapables de s'entendre raisonnablement sur le principe d'une représentation extramajoritaire au sein des commissions pour les postes à responsabilité de ces dernières.

Chaque commission possède un président, des vice-présidents (huit pour le Sénat et quatre pour l'Assemblée nationale) et des secrétaires (un par fraction de dix membres de leur effectif au Sénat et quatre à l'Assemblée nationale) nommés à chaque renouvellement triennal pour le Sénat⁶⁰². Ces derniers préparent les réunions, assurent le bon déroulement de la séance en vertu du droit parlementaire et tiennent le procès-verbal des débats.

Tous les groupes politiques du Sénat doivent avoir une représentation au sein du bureau des commissions⁶⁰³, mais, encore une fois, il appartient à la majorité de réaliser la répartition des postes avec l'opposition selon ses propres souhaits. Le Bureau des commissions permanentes du Sénat est occupé majoritairement par les éléments composant la majorité sénatoriale du moment. Ainsi entre 2011 et 2014, le Bureau de la commission des affaires économiques a été occupé par la majorité qui détient 8 sièges sur les 15 que comporte l'organe direction de cette instance⁶⁰⁴. Par comparaison, la majorité de la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale occupe 7 sièges sur les 9, ce qui confirme que la seconde chambre reproduit la répartition calquée sur la logique majoritaire observable à l'Assemblée nationale. Dans le cas où les majorités des deux chambres coïncident, le Sénat ne saurait proposer une composition du Bureau d'une commission différente de celle de son homologue au

⁶⁰² Art.13 RS.

⁶⁰³ Art.13 al.1 RS.

⁶⁰⁴ Pour la commission des Affaires économiques : Le groupe socialiste occupe : la présidence, un secrétariat sur 3, 3 vice-présidences sur 11 ; le groupe écologiste, le groupe RDSE et le groupe CRC occupent chacun une vice-présidence.

Palais Bourbon. En effet, les deux commissions œuvreront au soutien de la politique gouvernementale et ne sauraient donc avoir une composition différente au risque d'entraîner des différences de vues à l'occasion des débats en commission et tout particulièrement lors de la réunion des commissaires.

L'occupation par la majorité parlementaire des présidences des commissions a pour corollaire celle des instances collégiales directionnelles de celles-ci. Cette nouvelle emprise de la majorité parlementaire va se traduire par une action favorable favorisant la décision qu'elle aura arrêtée lors de la réunion des commissaires.

2. La ratification confirmative des vœux de la majorité lors de la réunion des commissaires

Les commissions du Parlement bicaméral sont convoquées à la diligence de leur président durant la session ordinaire ou extraordinaire ou encore par le Président de l'assemblée par l'intermédiaire du Gouvernement dans le cas où la chambre ne siège pas⁶⁰⁵. Toutefois pour la tenue de réunions durant les intersessions, le règlement de l'Assemblée nationale exige que l'autorisation de réunion donnée par le président soit approuvée par le Bureau (Art.40 al.3 RAN). Cette contrainte est en réalité une formalité à raison, d'une part, du fait majoritaire produisant une coïncidence entre la majorité parlementaire et gouvernementale, et d'autre part, de la détention des postes à responsabilité des commissions par cette majorité. Le Gouvernement retrouve ici un rôle de première importance. L'article 31 C. lui confère le droit non seulement de siéger à l'occasion de la réunion ainsi qu'à toutes les étapes des travaux de celle-ci, mais également de prendre la parole à n'importe quel moment.

Les commissions fixent leur réunion suivant l'ordre du jour, c'est-à-dire en fonction des sujets retenus par la Conférence des présidents et s'inscrivant dans leur compétence réglementairement dévolue. Les assistants des groupes politiques siègent également en commission et tiennent ainsi informés le secrétaire général comme le

⁶⁰⁵ Art.20 al.1 RS et Art.34-1 RAN.

président du groupe de l'application des directives fixées lors de la réunion du groupe, notamment à l'occasion des scrutins. Généralement, la réunion des commissions législatives succède à celle des groupes politiques de la majorité afin que soit décidée préalablement une position majoritaire en commission.

La réunion des commissions est matérialisée par la votation de ses membres. Ce vote a lieu, soit nominalement à main levée le plus souvent, soit par scrutin, ce qui permet aux parlementaires absents de transmettre leur procuration. Ce vote ne produit généralement que peu de surprises, la majorité s'arrangeant toujours pour que les parlementaires présents approuvent les décisions retenues lors de la réunion du groupe. Le fait majoritaire est une cause non négligeable de l'absentéisme des parlementaires en commission. En effet si celui-ci touche indiscutablement les groupes de la majorité dans les commissions numériquement les plus importantes, il affecte également l'opposition. La raison est évidente. L'absence de l'opposition au sein des postes à responsabilité des commissions ne l'encourage pas à percevoir une effectivité dans l'apport du travail parlementaire. Par ailleurs, dans la mesure où la majorité refusera les amendements déposés en commission, elle ne sera pas encouragée davantage à légiférer.

La réunion des commissaires s'apparente davantage, comme le craignaient à l'époque Joseph-Barthélémy et Paul Duez à « une réunion de camaraderie qui l'emporte sur la compétence de leurs membres »⁶⁰⁶. Certes l'absence d'un vote de l'ensemble des parlementaires sur la répartition des effectifs des commissions diminue en apparence l'influence de la majorité, mais ces réunions reflètent en réalité l'axe majorité/opposition dans les hémicycles des deux chambres. Autrement dit, la composition des commissions lors de leur réunion est à l'image de la chambre et donc de la majorité parlementaire. La durée de siège d'un parlementaire au sein de la commission choisie dépend davantage de sa capacité à relayer les directives de la majorité lors des réunions plutôt que de sa capacité à agir en spécialiste.

⁶⁰⁶ JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *op. cit.*, p. 546.

3. *La position stratégique du rapporteur*

La désignation du rapporteur est le résultat d'une « alchimie complexe : désigné formellement par la commission il l'est en réalité par son groupe majoritaire »⁶⁰⁷. Cette désignation par la majorité n'est en soi pas critiquable au regard des Parlements étrangers puisque les rapporteurs du Parlement autrichien ou italien représentent systématiquement la coalition gouvernementale dans le premier et rarement la minorité dans le second. Le rapporteur est généralement une personne unique, membre le plus souvent à la majorité et investie d'une triple mission : « la présentation du texte, son exposé en séance publique et la présentation de la position de la commission »⁶⁰⁸. Sa mission se trouve retranscrite dans un rapport remis au nom de la commission en charge de la connaissance du texte.

La fonction première du rapporteur semble à première vue des plus banales, puisqu'elle consiste à retranscrire et synthétiser les différents points de vue émis en commission afin de dégager la position commune de cette dernière en vue de la séance publique. La commission et avec elle la majorité déterminent donc le contenu du rapport indépendamment de la personnalité de son orateur. Selon Guy Carcassonne, le rapporteur se borne, à l'image d'un greffier ou d'un scribe à « rendre compte des positions prises et des votes intervenus au sein de la commission »⁶⁰⁹.

À l'aune du fait majoritaire, le rôle du rapporteur est d'apparence assez mineure, consistant à relever par écrit « l'opinion de la majorité et les objections de la minorité »⁶¹⁰, afin que le Parlement dans son ensemble puisse en avoir connaissance. Pourtant le rapporteur est de loin le personnage central de la commission, éclipsant temporairement son président. Sa connaissance du sujet et son appartenance à la majorité font de lui un personnage qui rallie les différents adhérents à ses positions. Bien qu'il ne dispose pas de pouvoirs d'investigation spécifiques, son autorité est inégalable dans le travail en commission, car il assure « le pilotage politique du

⁶⁰⁷ G. BERGOUGNOUS, « Les commissions parlementaires et le processus d'élaboration de la loi en France », in *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, *op. cit.*, p. 171.

⁶⁰⁸ J-P. CAMBY et P. SERVENT, *op. cit.*, p. 72.

⁶⁰⁹ G. CARCASSONNE, « De la démocratie au Parlement », *Pouvoirs*, n°64, 1993, p. 38.

⁶¹⁰ E. PIERRE, *op. cit.*, p. 931.

texte »⁶¹¹. Il est donc primordial pour la majorité de conserver le rapporteur dans son clan. Aussi le Sénat comme l'Assemblée nationale peinent-ils encore à confier davantage de rapports à l'opposition. Par ailleurs, dans le cas où la majorité serait hétérogène comme au Sénat, les différentes sensibilités de la majorité se verront attribuer davantage de rapports afin de participer à la solidification de cette dernière. L'existence d'une majorité coalisée où un seul parti ne peut suffire à lui seul à obtenir la majorité numérique de l'hémicycle conduit celle-là à accorder davantage de postes clefs aux différentes sensibilités la composant, afin d'éviter sa fragmentation, renforçant ainsi la cohérence de son action.

À l'Assemblée nationale, la quasi-totalité des rapporteurs des commissions permanentes appartient à la majorité⁶¹². Le Parlement français à l'instar du Parlement belge ne procède pas à une élection assortie d'un certain seuil de majorité pour la désignation du rapporteur. Généralement, la nomination d'un rapporteur est précédée d'une consultation du président de la commission et du ministère en charge du texte.

Le profil idéal pour le poste de rapporteur à l'Assemblée nationale est celui d'un membre expérimenté, fin connaisseur du sujet et appartenant le cas échéant à la majorité parlementaire. Ce principe s'applique également au Sénat. Ainsi en 2003, comme le note Pauline Türk⁶¹³, l'opposition du Sénat ne possède qu'un rapport sur neuf pour la commission des affaires sociales et un rapport sur huit pour la commission des Lois. L'Assemblée nationale, pour la même année et pour les mêmes commissions attribuait à l'opposition un partage quasi identique, avec un rapport sur huit pour la commission des Lois et deux sur treize pour la Commission des affaires culturelles et sociales. De plus, la teneur politique quasi nulle de certains rapports relatifs notamment à l'Europe ou à l'international explique le supplément de leur octroi à l'opposition par la majorité⁶¹⁴. La majorité sénatoriale issue du renouvellement de 2011 au Sénat, en

⁶¹¹ J.-J. URVOAS et M. ALEXANDRE, *op. cit.*, p.76.

⁶¹² « Il apparaît que le groupe majoritaire entre 1981 et 1983, a eu tendance à monopoliser les rapports : Sur les 505 rapports déposés par les commissions permanentes : 88.3% l'ont été par la majorité socialiste contre 6.1% pour les communistes pourtant inclus dans la majorité soit à peine plus que l'opposition. Rétrospectivement entre 1968-1973, sur les 556 rapports déposés : 85.4% l'ont été par l'UDR et 9.7% pour les RI et 4.9% pour l'opposition », in P. CAHOUA, « Les commissions, lieu du débat législatif », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 48.

⁶¹³ P. TÜRK, *op. cit.*, p. 318.

⁶¹⁴ L. FONDRAZ note ainsi, qu'entre 1986 et 1996, le groupe CRC du Sénat a été chargé comme des rapports sur les textes suivants : Le projet d'accord entre la France et la Hongrie sur les investissements

confiant plusieurs rapports législatifs à des sénateurs nouvellement élus de la majorité, a également atténué l'usage sénatorial qui privilégiait traditionnellement l'ancienneté pour l'attribution de rapports, ce qui illustre une nouvelle fois le « renforcement de l'emprise des groupes sur le travail en commission »⁶¹⁵.

Le rapporteur est alors perçu par les parlementaires indécis de la majorité comme un élément clef de leur ralliement au texte législatif à cause de son expérience supposée, mais également de son appartenance à la majorité avec l'aval du Gouvernement et du président de la commission. Pour l'opposition, le rapporteur est perçu comme une sorte de porte-voix de la majorité et non comme une personne experte sur le sujet, ce qui n'encourage pas le ralliement entier des commissaires à sa position. Si la majorité contrôle la présidence et l'effectif de la commission, elle peut difficilement se passer d'un rapporteur qui ne partagerait pas son opinion. Certes les conclusions du rapporteur n'ont qu'une portée indicative, mais son travail possède une valeur fondamentale, notamment au Sénat, puisqu'il consiste à exprimer la position défendue par la commission en séance publique.

Dans le cas où le rapporteur n'appartient pas à la majorité, il y a de fortes chances que ses conclusions soient rejetées non seulement par la majorité siégeant en commission, mais aussi par la séance publique. Les rapporteurs sont donc le plus souvent membres de la majorité, car ils expriment à la tribune de la séance le point de vue de cette majorité et il leur serait en conséquence « difficile d'exposer des conclusions qu'elle ne partage pas »⁶¹⁶. En présentant des conclusions défavorables à la majorité, le rapporteur aura la certitude que non seulement sa position ne sera pas relayée en séance, mais qu'il risquera de s'attirer les foudres de la majorité qui réfléchira à deux fois avant de confier à nouveau des responsabilités à l'opposition. L'opposition des deux chambres hésite donc à accepter la main tendue de la majorité dans l'attribution du rapport. Ne pouvant faire état de ses sentiments personnels à

réciproques ; Une proposition de loi tendant à réprimer les actes racistes et xénophobes ; Un projet de ratification de la convention internationale sur la pêche au thon dans l'océan indien ; un projet de loi sur le maintien des liens entre frères et sœur, *op. cit.*, p. 182.

⁶¹⁵ J. BENETTI, « Premier bilan de l'activité du Sénat depuis l'alternance du 25 septembre 2011 : atonie du contrôle et activisme législatif », *Constitutions*, 2012, p. 39.

⁶¹⁶ P. LOQUET, *op. cit.*, p. 81.

l'occasion du texte législatif, le rapporteur membre de l'opposition préférera généralement refuser le rapport plutôt que de renier ses convictions politiques en l'acceptant.

Les qualités du rapporteur résident dans sa « technicité, son expérience, son implication et son influence politique »⁶¹⁷. En tant que porte-parole de la commission, il sera amené à négocier avec le Gouvernement dont les concessions éventuelles ne sauraient être obtenues s'ils appartenaient à l'opposition. L'appartenance du rapporteur à la majorité est donc nécessaire, car ce privilège lui permettra d'infléchir la position du Gouvernement et ainsi de faire valoir le point de vue de la commission.

Au sein du Parlement bicaméral, le phénomène majoritaire prime sur la rationalisation du parlementarisme, qui ne s'étend pas aux modalités de fonctionnement des commissions parlementaires permanentes. Il en résulte que le pouvoir décisionnel des commissions législatives permanentes est entre les mains de la majorité et indirectement du Gouvernement. Une telle situation s'observe également pour les commissions temporaires parlementaires.

B. La politisation des commissions parlementaires temporaires

Le Gouvernement dispose d'un arsenal juridique plutôt limité concernant les commissions parlementaires temporaires qu'elles soient législatives ou non. Cependant, le phénomène majoritaire est venu suppléer l'absence des mécanismes constitutionnels de rationalisation parlementaire. En conséquence, le fonctionnement des commissions législatives (1), comme des structures parlementaires œuvrant au contrôle de la politique gouvernementale (2), est régi par la majorité, mettant le Gouvernement à l'abri des manœuvres de l'opposition.

⁶¹⁷ P. TÜRK, « Les commissions parlementaires et le Gouvernement », in *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, op. cit, p. 101.

1. *Le contrôle par la majorité du fonctionnement des commissions législatives temporaires*

En cas de désaccord entre les deux chambres sur un texte législatif en discussion, le Gouvernement ou les Présidents des deux assemblées depuis la révision de 2008 sur une proposition de loi peuvent réunir une CMP afin de rechercher un compromis législatif. Néanmoins le fait majoritaire profite également au Gouvernement dans la composition et l'organisation de cette instance temporaire en charge de trancher les différends législatifs entre les deux chambres d'un Parlement bicaméral.

Composée de sept députés et de sept sénateurs, cette représentation paritaire des chambres se retrouve dans la plupart des démocraties parlementaires appliquant le bicamérisme, comme en Belgique avec la « Commission Parlementaire de Concertation » qui comporte 22 membres (11 par chambre) ou en Allemagne avec la « commission de médiation » (*Vermittlungsausschuss* : 16 membres par chambre). Au Sénat, les membres de la CMP sont ceux issus de la commission compétente ayant connu le texte législatif lors de son dépôt, après consultation des autres groupes politiques (Art.12 al.3 RS). La nomination des membres de la CMP de l'Assemblée nationale s'efforce « de reproduire la configuration politique de la chambre et d'assurer la représentation de toutes ses composantes »⁶¹⁸, ce qui permet théoriquement à tout député de déposer sa candidature. Parmi les membres de la CMP, sont membres de droit le président de la commission et le rapporteur.

Il est observable qu'un grand nombre de commissaires siégeant en CMP sont également membres du Bureau de la commission permanente intéressée et donc inévitablement de la majorité. Il n'est pas rare dans les deux chambres de rencontrer des vice-présidents et des secrétaires de la commission, membres de la CMP, postes occupés majoritairement par les groupes se réclamant de la majorité. Cet « esprit de corps », n'empêche pas une composition très favorable à la majorité à raison du caractère relativement « formel »⁶¹⁹ de l'élection. En effet, les sièges sont répartis en

⁶¹⁸ Art.111 al.3 RAN.

⁶¹⁹ S. BERNARD, « La Commission Mixte Paritaire », *RFDC*, n°47, 2001, p. 460 ; X. ROQUES note ainsi « chaque groupe va désigner ses candidats dans la limite du quota qui lui est attribué (...), puis la commission ratifiera, sans vote, par consensus, la liste ainsi obtenue Cette liste sera communiquée à la

fonction de la proportion numérique des groupes. Il n'est donc pas rare qu'à l'Assemblée nationale cinq ou six membres sur sept appartiennent à la majorité gouvernementale⁶²⁰. Cette composition majoritaire est en réalité le produit du système de la V^e République, qui ne peut aboutir à une autre composition au risque que la majorité parlementaire qui ne serait pas représentée en CMP refuse d'accepter en séance publique le texte de compromis établi.

Selon une convention parlementaire, la CMP se réunit alternativement entre le Sénat et l'Assemblée nationale et est présidée par le président de la commission saisie au fond et appartenant à l'assemblée en charge d'accueillir sa réunion. La majorité parlementaire participe nécessairement à la composition de la CMP dans la mesure où cette dernière est majoritairement représentée dans les commissions permanentes d'où proviennent la majorité des membres, et ce quelles que soient les chambres. En représentant la configuration majoritaire des commissions parlementaires, la CMP représente du même coup la configuration majoritaire des chambres⁶²¹. À partir de 1981, le Sénat et l'Assemblée nationale ont décidé communément d'une composition commune pour la délégation des membres siégeant en CMP. Avant 1981, le Sénat faisait en sorte que chacun des groupes parlementaires possède au moins un délégué en CMP. L'Assemblée nationale a rapidement abandonné cette idée puisque, dès la seconde législature, elle choisira l'essentiel de ses délégués parmi la majorité gouvernementale. Le Sénat se ralliera à cette idée dans les années 1980, en nommant parmi la majorité sénatoriale, les 2/3 des délégués en CMP.

Depuis 1981, à la suite d'un « accord tacite entre les Présidents des deux assemblées »⁶²², les membres de la majorité au sein de chaque chambre possèdent cinq

présidence de l'Assemblée (...), in « Bicamérisme et procédure législative vue de l'Assemblée nationale », in *Le bicamérisme, journée d'études du 17 mars 1995*, AFDC, Economica, 1997, p. 76.

⁶²⁰ « En 1986, la répartition des postes en CMP à l'Assemblée nationale se composait : 3 RPR, 2 UDF, 2 socialistes et, pour les suppléants, 3 RPR, 3 UDF, 1 communiste ; En 1988, elle fut composée de 5 socialistes, 1 RPR et 1 UDF pour les titulaires, et de 4 socialistes, 1 RPR, 1 communiste, 1 UDF ; en 1995, elle était de 3 RPR, 3 UDF et 1 socialiste pour les titulaires, et de 3 RPR, 2 UDF, 1 socialiste et 1 communiste pour les suppléants », *Ibid.*, p. 76.

⁶²¹ A la suite du renouvellement sénatorial de 2011 et avant les législatives de 2012, G. BERGOUIGNOU a pu opérer une synthèse judicieuse de la composition « type » des CMP entre les deux chambres : Les majorités parlementaires y sont clairement apparentes. La commission de l'Assemblée nationale, regroupe en effet généralement : 4 UMP et 3 SRC titulaires et 3 UMP, 2 SRC, 1 NC, 1 GDR pour les suppléants. La CMP au Sénat est quant à elle, généralement composée de : 3 socialistes, 1 CRC, 2 UMP, 1 UC pour les parlementaires titulaires et 3 socialistes, 3 UMP (ou 2 UMP et 1 UC), 1 RDSE suppléants, in « CMP : recherche de la conciliation ou préalable nécessaire au dernier mot ? », *Constitutions*, 2012, p. 40.

⁶²² P. LOQUET, *op. cit.*, p. 47.

représentants contre deux pour l'opposition. En conséquence, la majorité de l'hémicycle, qui est très fréquemment dans les deux chambres celle du Gouvernement se retrouve nécessairement en CMP. Toutefois cette composition a le défaut de ne pouvoir toujours arriver à un compromis en cas de divergence entre la majorité des deux assemblées. Lorsque les majorités parlementaires ne coïncident pas entre les chambres, la composition majoritaire de la CMP peut conduire à une « paralysie du processus de conciliation »⁶²³. Dans l'hypothèse où la majorité sénatoriale occupe la majorité des sièges à la CMP et que cette dernière ne coïncide pas avec celle de l'Assemblée nationale, les délégués des deux chambres réunis risquent fortement de « se borner à constater leur désaccord, souvent même avant d'en discuter vraiment »⁶²⁴.

La CMP possède un Bureau dont la composition exclut difficilement les chambres du fait majoritaire. Le président de la CMP est en réalité celui de la commission permanente de la chambre où se tient la réunion de la CMP. La répartition des présidences, favorable à la majorité gouvernementale, laisse présager un fonctionnement des plus favorables au Gouvernement. La composition relève une nouvelle fois d'un certain formalisme majoritaire conventionnel, en l'absence de norme contraignante de droit écrit. Le vice-président est le président de la commission permanente de la chambre « invitée » et les rapporteurs du Bureau sont en réalité ceux désignés par les commissions permanentes respectives des chambres, en d'autres termes, par la majorité parlementaire. Il est donc observable une nouvelle fois une présence de la majorité aussi bien dans la composition de la CMP que dans ses organes directeurs.

Le Gouvernement n'est pas représenté en CMP. Toutefois cette absence n'est guère gênante. La présence de la majorité au sein des instances directionnelles comme dans la composition de la CMP lui permet en effet d'être rassuré sur les chances de ne pas voir son texte dénaturé par l'opposition. Un consensus majoritaire se dégage généralement au sein des CMP, ce qui dispense de l'organisation d'un vote, sauf en cas

⁶²³ M. MAUGUIN HELGESON, *op. cit.*, p. 393.

⁶²⁴ J. MASTIAS, *op. cit.*, p. 232.

de désaccord entre les rapporteurs. Ce phénomène s'observe aussi pour les secondes commissions législatives temporaires des chambres : les commissions spéciales.

Les commissions spéciales sont composées à l'Assemblée nationale et au Sénat selon le principe de la proportionnelle⁶²⁵. L'effectif des commissions dans les deux assemblées et la répartition des membres au sein du Bureau apparaît d'emblée davantage favorable à l'opposition. Le bureau des commissions spéciales à l'Assemblée nationale fut ainsi élargi en 1980, comme le note Julie Benetti, d'une vice-présidence et d'un poste de secrétaire supplémentaire destinés à assurer une meilleure représentation à l'opposition⁶²⁶. Toutefois, leur caractère temporaire et spécialisé explique pour partie les concessions de la majorité. Réunissant ponctuellement des spécialistes sur des textes généralement de portée politique modérée, le cadre institutionnel est davantage favorable à l'apparition d'une majorité d'idées.

Cependant, les recours à ces commissions sont devenus pour le moins exceptionnels en raison du fait majoritaire. Ainsi, entre 2002 et 2007, à l'époque de la coïncidence des majorités parlementaires, l'Assemblée nationale ne procéda à la création que de 4 commissions spéciales et le Sénat participa quant à lui à la création de seulement de 3. Par ailleurs, Pauline Türk note qu'entre 2009 et 2011, le Sénat ne participa à la création que de 3 commissions spéciales contre 1 seulement pour l'Assemblée nationale⁶²⁷. L'existence d'une majorité définie en particulier à l'Assemblée nationale n'encourage ni le Gouvernement ni sa majorité à créer une commission spéciale qui pourrait servir de tribune d'expression à l'opposition. L'opposition mieux représentée dans les instances des commissions spéciales pourrait ainsi espérer nouer des alliances avec des éléments de la majorité et ainsi mettre en difficulté le Gouvernement⁶²⁸. Le Gouvernement n'est donc pas favorable à la constitution d'une commission spéciale contre laquelle d'ailleurs il dispose du droit de

⁶²⁵ Arts.33 al. 1 RAN et 11 al.2 RS.

⁶²⁶ J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 97.

⁶²⁷ P. TÜRK, « Le statut des commissions permanentes : une évolution sans révolution », *in, La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, J-P. CAMBY, P. FRAISSEIX, J. GICQUEL (dirs.), LGDJ, 2011, p. 205.

⁶²⁸ « Le Gouvernement et la majorité parlementaire préfèrent s'en remettre à la commission permanente au sein de laquelle ils ont la majorité des sièges et dont ils contrôlent la présidence, plutôt qu'à une commission spéciale qu'il faut composer et dominer », *in* D-G. LAVROFF, « Les Commissions de l'Assemblée nationale sous la V^e République », *op. cit.*, p. 1444.

veto⁶²⁹. Cette opposition peut également être faite par les présidents de groupe et de commission, ce qui donne à la majorité un second droit de veto. Le Gouvernement est donc certain de pouvoir s'opposer directement ou indirectement à la création d'une commission sur un sujet qu'il estimerait politiquement sensible.

La « défaveur »⁶³⁰ du Sénat envers la création des commissions spéciales est peut-être plus effective qu'à l'Assemblée nationale. Depuis 1999, seules 11 commissions spéciales furent ainsi créées au Sénat contre un chiffre à peine plus élevé à l'Assemblée nationale qui en constitua 13. Aussi auront-elles tout le loisir de s'opposer à leur création à la demande du Gouvernement. « Soucieuses de préserver leur compétence »⁶³¹, les commissions permanentes sont opposées par définition à la constitution de commissions spéciales. Par ailleurs, il a été reproché au Sénat de créer des commissions spéciales uniquement dans le but de retarder le processus législatif dans le cas où sa majorité ne coïnciderait pas avec celle de l'Assemblée nationale ou du Chef de l'État. Dans un sens contraire, la création d'une commission spéciale a été perçue par la seconde chambre comme un moyen mis à la disposition du Gouvernement de contrer l'opposition sénatoriale dont la majorité contrôlait les sièges des commissions⁶³².

Le fonctionnement des commissions législatives temporaires reste encadré minutieusement par la majorité. Le fait majoritaire assorti au mécanisme de rationalisation parlementaire trouve également à s'appliquer au sein du fonctionnement des organismes temporaires en charge du contrôle de l'action gouvernementale.

⁶²⁹ Arts.16 bis RS et 31 al.3 RAN.

⁶³⁰ M. BONNARD, in, *La Constitution de la république française : Analyses et commentaires*, F. LUCHAIRE, G. CONAC et X. PRETOT (dirs.), Economica, 2009, p. 1047.

⁶³¹ J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 94.

⁶³² Ainsi entre 1981 et 1986, 16 commissions spéciales furent créées au Sénat en raison de la volonté des Gouvernements Mauroy et Fabius, de « contourner l'hostilité » de la majorité sénatoriale, Pauline TÜRK, « Le statut des commissions permanentes : une évolution sans révolution », *op. cit.*, p. 205.

2. *L'application du fait majoritaire au fonctionnement des commissions temporaires en charge du contrôle de l'action gouvernementale*

La présence du fait majoritaire avec l'avènement de la V^e République affecte la fonction de contrôle parlementaire mis en œuvre par les structures temporaires des chambres. La constitution d'une commission d'enquête comme d'une mission d'information ne produira à l'encontre d'un Gouvernement que des effets mineurs, au risque de provoquer le désintérêt des parlementaires. Dans l'organisation et le fonctionnement des commissions d'enquête, les deux chambres ont cherché à opérer une meilleure répartition des fonctions aux postes de direction. La responsabilité d'une présidence ou de la fonction de rapporteur est en effet systématiquement accordée à un groupe minoritaire ou de l'opposition depuis 1999 à l'initiative de Laurent Fabius⁶³³. Cependant, la décision et le choix dans l'occupation du poste et du candidat demeurent toujours entre les mains de la majorité. Le fait majoritaire continue ainsi à s'appliquer dans la mesure où la majorité choisit les postes clefs des structures temporaires en charge du contrôle.

Depuis 2008, un groupe minoritaire ou de l'opposition peut obtenir une fois par session, la création d'une commission d'enquête sur un sujet de son choix⁶³⁴. Toutefois à l'Assemblée nationale, cette initiative de la minorité peut être rejetée par la majorité parlementaire. En effet, un vote aux trois cinquièmes peut rejeter l'initiative de la création d'une commission d'enquête. Bien que les groupes de l'opposition des deux chambres bénéficient d'un droit de tirage annuel visant à obtenir la création d'une commission d'enquête sur un sujet de leur choix, la décision finale « repose toujours sur un accord majoritaire »⁶³⁵. Cette disposition rend par ailleurs illusoire, à raison du fait majoritaire, une supposée opposition à une initiative émanant de la majorité.

Bien que représentée voire davantage que dans les commissions permanentes grâce au scrutin proportionnel appliqué à présent dans les deux chambres, l'opposition n'en demeure pas moins toujours minoritaire dans les commissions d'enquête. En outre

⁶³³ Art.6 bis al.4 RS, Art.143 al.2 RAN.

⁶³⁴ Art.6 bis al.1 RS et Art.141 RAN.

⁶³⁵ J-P. CAMBY et P. SERVENT, *op. cit.*, p. 133.

malgré l'application de la proportionnelle l'opposition peut toujours refuser d'y siéger, afin de manifester son mécontentement sur le choix des postes offerts par la majorité. En cas de non-concordance des majorités entre les chambres, ce choix s'explique pour partie, par la volonté de ne pas porter préjudice à leurs collègues membres de l'autre chambre⁶³⁶.

L'opposition reste une nouvelle fois soumise au bon vouloir de la majorité pour obtenir la création d'une commission d'enquête. Entre 1980 et 1990, le Sénat créa 17 commissions d'enquête dont aucune présidence ne fut attribuée au groupe socialiste ou CRC. Par ailleurs sous la III^e Cohabitation, le Sénat fut à l'initiative de 10 commissions d'enquête et aucun membre de l'opposition sénatoriale ne se vit confier le rôle de rapporteur ou la présidence de ces instances. L'abandon du scrutin majoritaire a permis certes une meilleure représentation de l'opposition, mais continue de maintenir « une juxtaposition de clans politiques »⁶³⁷. Si l'étau juridique a été desserré afin d'encourager la fonction de contrôle des chambres, le contrôle par la majorité de l'organisation et du fonctionnement de ces instances atténué irrésistiblement les initiatives de contrôle parlementaire notamment pour les procédés moins formalisant telles que les missions d'information.

Dans le cadre de leur fonction d'investigation, les commissions parlementaires des deux chambres peuvent procéder à la création de missions d'information. Elles sont créées à l'initiative d'une ou de plusieurs commissions permanentes. Ces missions sont donc soumises une nouvelle fois à la volonté de la majorité qui occupe la présidence et la majorité des sièges de chacune des commissions permanentes dans chaque assemblée.

À l'Assemblée nationale, l'initiative de la création provient généralement du président d'une commission, mais peut procéder du Président de l'Assemblée. Une composition paritaire a été mise en œuvre depuis la révision du règlement en 2009. Si

⁶³⁶ Ainsi en 1998, le groupe CRC et socialiste du Sénat membres de l'opposition sénatoriale, refusèrent de participer à une commission d'enquête sur la gestion du personnel des écoles, afin de ne pas se mettre en porte à faux à l'encontre de leur collègue présent dans la majorité gouvernementale à l'Assemblée nationale.

⁶³⁷ J. DESANDRE, « Les commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle en droit français », *Notes et études documentaires*, n°4262, 1976, p. 34.

la mission est composée de deux membres, cette dernière doit comprendre nécessairement un député appartenant à un groupe d'opposition. Si la mission est composée de plus de deux personnes, elle doit selon une formule indicative pour la majorité déjà bien connue, « s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée »⁶³⁸. Enfin, si le Président de la chambre a été à l'initiative de la création d'une mission d'information, la présidence ou le rapport échoit nécessairement à un membre de l'opposition. Au Sénat, l'initiative vient généralement du président d'une commission permanente à la demande d'un commissaire et devra recevoir un avis favorable du Bureau du Sénat, avant de bénéficier le cas échéant d'une inscription à l'ordre du jour. Chaque groupe parlementaire a droit à la création d'une mission d'information par session, tandis que les fonctions de président ou de rapporteur sont partagées entre la majorité et l'opposition⁶³⁹. Dans les deux chambres sont donc observables les mêmes initiatives visant à offrir davantage de responsabilités à la minorité, mais une nouvelle fois suivant la volonté de la majorité.

L'organisation des missions d'information relève de la pratique, mais l'effectif de ces structures temporaires s'établit généralement entre une dizaine et une vingtaine de personnes. Les conditions de création sont également soumises au bon vouloir de la majorité qui fixe dans le règlement le plafond de leur effectif et la spécialité sur laquelle elle doit œuvrer puisqu'il s'agira de celle retenue pour les commissions permanentes⁶⁴⁰. Une fois l'initiative approuvée par la majorité en séance publique, la commission procède à la composition de son Bureau et à la nomination de son rapporteur. Le bureau comprend un président, des vice-présidents et des rapporteurs dont les places demeurent entre les mains de la majorité. Ainsi en 2014, lors de la constitution au Sénat d'une mission d'information sur les conséquences pour l'emploi de l'exonération des cotisations sociales, le bureau comporta 8 membres dont 5 appartiennent à la majorité sénatoriale⁶⁴¹. Il en fut de même en 2013 sur une mission d'information relative à l'accès aux documents administratifs ou encore la même année sur les rythmes scolaires où la majorité occupa 5 postes sur 9.

⁶³⁸ Art.145 RAN.

⁶³⁹ Art.6 bis RS.

⁶⁴⁰ Art.21 RS.

⁶⁴¹ 1 CRC, 1 RDSE, 2 PS, 1 écologiste.

Indépendamment de leur nature, les commissions parlementaires temporaires ou permanentes, législatives ou non législatives, voient indissociablement selon les chambres, leur représentativité comme leur autonomie organisationnelle et fonctionnelle limitée à raison du fait majoritaire. Au Sénat comme à l'Assemblée nationale, les commissions législatives deviennent le reflet « en réduction »⁶⁴² de la configuration politique de l'Assemblée. Le fait majoritaire confère ainsi à ces dernières une légitimité politique qui aboutit à un risque non négligeable de « subordination aux formations partisans dont elles sont issues notamment aux groupes de la majorité »⁶⁴³.

Les structures de travail des chambres temporaires ou permanentes, législatives ou non, sont touchées indissociablement au même titre que les instances politiques par le fait majoritaire. Ce phénomène, entretenu par le développement des groupes parlementaires, s'inscrit en complément des moyens parlementaires de rationalisation mis à la disposition du Gouvernement par le constituant et en assure la pleine efficacité au détriment de l'opposition. Le Sénat n'échappe pas au phénomène dans la mesure où, d'une part, la majorité sénatoriale se retrouve à tous les stades de l'organisation et du fonctionnement des structures parlementaires de la seconde chambre et où, d'autre part, cette majorité parlementaire a régulièrement coïncidé, entre 1981 et 2014, avec celle du Gouvernement. Il en résulte une composition et un aménagement qui tiennent compte à la fois de la majorité présente dans son hémicycle, mais également de celle existant à l'Assemblée nationale. Présent dans l'ensemble des instances organisationnelles du Parlement bicaméral, le fait majoritaire pénètre plus largement l'ensemble de son fonctionnement général.

⁶⁴² C. TASCIA, « La discussion parlementaire est fondamentale du point de vue démocratique », *LPA*, n° 118, octobre 1998, p. 4.

⁶⁴³ M. COUDERC, *op. cit.*, p. 44.

Chapitre 3 : La « majoritarisation » dans le fonctionnement du pouvoir délibérant du bicamérisme de la V^e République

La structure bicamérale du Parlement de la V^e République doit permettre l'exercice de son pouvoir délibérant qui, dans un régime parlementaire, comprend l'exercice de la fonction législative (élaboration de la loi) et le contrôle de l'action gouvernementale. Chaque décision prise par l'une ou l'autre des chambres témoigne de l'expression d'une délibération parlementaire qui constitue selon le doyen Hauriou : « une résolution collective sur un objet de Gouvernement ou d'administration, prise à la majorité des voix et après discussion publique, par une assemblée formant corps et constituée en une autorité publique »⁶⁴⁴. Les débats parlementaires s'expriment dans l'enceinte des assemblées, afin d'amener à la constitution d'une majorité qui va permettre de sanctionner l'expression de la délibération de l'Assemblée. La réunion d'une majorité suppose deux exigences indissociables : « l'absence d'intérêts trop divergents entre les membres de l'assemblée et la liberté dans l'expression de leurs votes »⁶⁴⁵. Il en résulte que le fonctionnement du bicamérisme de la V^e République, par lequel se manifeste l'organisation des travaux des chambres, demeure régit selon un cadre juridique favorable au Gouvernement dans l'exécution de la politique nationale (**Section 1**) et sa manifestation se vérifiera particulièrement lors du travail en séance publique (**Section 2**). Or, dans la mesure où le bicamérisme comme la fonction délibérative, supposent « la réflexion et l'esprit critique »⁶⁴⁶, la fixation d'un cadre juridique contraignant auquel s'associe le fait majoritaire, entrave l'exercice d'un pouvoir délibérant autonome et indépendant par rapport au Gouvernement.

⁶⁴⁴ M. HAURIU, *Précis de droit constitutionnel*, Dalloz, 2015, p. 470.

⁶⁴⁵ *Ibid.*, p. 471.

⁶⁴⁶ *Ibid.*

Section 1 : La « majoritarisation » du cadre général de travail législatif du bicamérisme

Le système constitutionnel de la V^e République a créé originellement un carcan juridique, un peu desserré par la suite, permettant de limiter la réunion systématique du Parlement bicaméral de la V^e République (**Paragraphe 1**). Il en résulte que le Gouvernement maîtrise la réunion annuelle du Parlement et fixe le calendrier de travail des chambres. Il peut ainsi choisir le calendrier d'exécution de sa politique (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : L'encadrement juridique de la fixation des réunions délibératives annuelles du Parlement

Les éléments du parlementarisme rationalisé de la V^e République assurent au Gouvernement un cadre législatif favorable à la mise en œuvre de sa politique, en mettant fin aux réunions permanentes du Parlement. Toutefois, ce cadre juridique n'a pu produire ses effets bénéfiques à l'égard de l'exécutif que par le concours docile de la majorité parlementaire dans l'organisation des jours et horaires de séance. Si le carcan juridique a été assoupli depuis 1995 avec l'instauration de la session unique (**A**), ceci ne signifie nullement pour autant la pleine indépendance du Parlement bicaméral. L'augmentation des sessions extraordinaires (**B**) nécessaire à l'exécution rapide des priorités gouvernementales témoigne d'une adhésion implicite de la majorité parlementaire aux rythmes législatifs imposés par le Gouvernement à l'aune des mécanismes de rationalisation.

A. Les déceptions parlementaires quant à la session unique

La session parlementaire correspond à « la période de l'année au cours de laquelle une assemblée peut légitimement se réunir et exercer ses attributions »⁶⁴⁷. La

⁶⁴⁷ M. AMELLER, *Parlements*, 1966, PUF, p. 141.

session de l'une des chambres est ouverte et clôturée en même temps que l'autre afin de préserver l'unité du Parlement indépendamment de sa dualité.

Le droit pour l'exécutif de convoquer les représentants de la Nation a pu laisser présager des craintes légitimes, car la maîtrise de l'ouverture et de la fermeture des sessions par son titulaire permet à ce dernier « de réduire la durée d'un contrôle gênant »⁶⁴⁸. La Constitution du 4 octobre prévoyait, entre 1958 et 1995, que le Parlement se réunirait en automne pour une session de 80 jours, dite « budgétaire », et au printemps pour une session d'une durée maximale de 90 jours dite, « session législative ». Il en résulte qu'entre la fin décembre et le début du mois avril les deux chambres ne siégeaient donc pas de droit et étaient soumises au bon vouloir du Gouvernement habilité constitutionnellement à ouvrir des sessions extraordinaires à l'instar des autres démocraties parlementaires⁶⁴⁹. Il s'agissait pour les constituants de 1958 de déboucher sur « un strict régime de session »⁶⁵⁰ nécessaire à la rationalisation de l'activité parlementaire. Cette contrainte constituait une originalité dans les régimes parlementaires, à la différence par exemple de l'Allemagne⁶⁵¹. La permanence des sessions révèle « l'indépendance de la chambre »⁶⁵², au risque dans un régime parlementaire républicain d'entraîner une immixtion croissante du législatif dans les affaires exécutives. Dans cette situation, les assemblées obligent le Gouvernement à se tenir en permanence à leur disposition pour justifier sa politique et à veiller à la cohérence de la majorité parlementaire, en dirigeant son action afin d'éviter une désagrégation qui menacerait sa stabilité.

La détermination temporelle de la réunion des chambres par l'exécutif fut conçue selon une logique bien établie dans le droit constitutionnel français, destinée à

⁶⁴⁸ E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Loysel, 1989, p. 549.

⁶⁴⁹ Aux termes de l'article 73 de la Constitution espagnole, les Cortes se réunissent en deux sessions annuelles, la première de septembre à décembre et la seconde de février à juin. « Des sessions extraordinaires sont possibles, à la demande du Gouvernement ou de la députation permanente », in P. GELARD et J-C. PEYRONNET, *Rapport d'information fait au nom au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par la mission d'information sur les Parlements de pays européens*, n°43, session 2006-2007, Sénat, p. 55.

⁶⁵⁰ Discours de Michel Debré devant le Conseil d'Etat du 27 août 1958.

⁶⁵¹ « La Constitution n'a imposé aucune limite (...), le Parlement est censé siéger de manière continue tout au long de l'année », A. LE DIVELLEC, *Le parlementarisme allemand*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Paris II, 1999, p. 105.

⁶⁵² JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *Traité de Droit constitutionnel*, Ed. Panthéon-Assas, 2004, p. 511.

protéger la stabilité et l'exercice des prérogatives gouvernementales⁶⁵³. L'absence supposée d'une majorité parlementaire et la souveraineté parlementaire des Républiques précédentes dans la détermination des sessions laissaient présager une exposition particulière du Gouvernement à une majorité indocile qui multiplierait ainsi les occasions de le renverser comme de l'empêcher d'appliquer son programme législatif.

Cette sujétion vis-à-vis de l'exécutif apparaît contraire à la logique du bicamérisme, dont l'une des justifications repose sur l'enrichissement et la réflexion du travail législatif, finalités difficilement réalisables avec l'instauration d'une limitation constitutionnelle du temps de session et la dépendance envers le Gouvernement pour l'ouverture de ses travaux. Le travail parlementaire des chambres se révélait en conséquence des plus réduits, à mesure que le nombre, la durée d'examen et la longueur des textes ne cessaient d'augmenter et du fait que l'ordre du jour législatif du Sénat dépendait pour une large part des travaux de l'Assemblée nationale et n'était « alimenté qu'à partir de la seconde partie de la session »⁶⁵⁴. L'absence de continuité dans la session provoquait une interruption momentanée des travaux parlementaires, qui empêchait la réflexion et l'innovation législative. La dualité des sessions ordinaires était non seulement néfaste à la qualité du travail législatif, mais également à la pleine efficacité du bicamérisme. À partir de 1981, l'on assiste à une explosion dans le dépôt des textes sur le Bureau des chambres, des amendements parlementaires et gouvernementaux et « corrélativement »⁶⁵⁵ du nombre d'heures en séance publique. Le Sénat, peu enclin à travailler dans une atmosphère de « stress législatif », multipliait les séances de nuit et durant les jours non ouvrables, ce qui suscitait l'agacement profond des parlementaires. La dualité des sessions devenait désuète en ce qu'elle organisait « un cadre temporel trop restreint pour contenir un travail parlementaire, et surtout législatif, en forte augmentation quantitative »⁶⁵⁶.

⁶⁵³ MONTESQUIEU affirmait ainsi qu'il « serait inutile que le corps législatif fut toujours assemblé. Cela serait incommode pour les représentants et d'ailleurs occuperait trop la puissance exécutrice, qui ne pourrait point à exécuter, mais à défendre ses prérogatives et le droit de les exercer », in *De L'esprit des lois*, Livre XI, chapitre VI, 1772, p. 198. Dans le même sens, « Le pouvoir exécutif, harcelé, menacé par le pouvoir législatif, ne pourra jamais exercer pleinement ses compétences », in A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Ed. Panthéon-Assas, 2008, p. 734.

⁶⁵⁴ Annales de la faculté de droit et de sciences sociales de Toulouse 1977, p. 410.

⁶⁵⁵ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, Montchrestien 2^{ème} éd., 2012, p. 72.

⁶⁵⁶ J-P. CAMBY, « La session parlementaire continue : un an d'application à l'Assemblée nationale », *RDP*, 1996, p. 1533.

La dualité de ces sessions éphémères était néfaste également à la négociation entre les deux chambres. Des sessions courtes précipitaient les parlementaires des deux chambres à rechercher un compromis rapide. Dans la mesure où le fait majoritaire avait pour conséquence l'apparition de deux majorités parlementaires politiquement identiques, cette recherche de compromis temporellement plafonnée était encore tolérable. En effet, ces majorités parlementaires identiques limitaient les oppositions parlementaires et donc la tenue par le Gouvernement d'une CMP. Dans l'hypothèse où cette dernière avait eu lieu, les négociations portaient généralement leur fruit au profit de l'exécutif.

Dans la mesure où les majorités parlementaires ne coïncidaient pas entre les chambres, particulièrement entre 1981 et 1986, la dualité des sessions entraînait une augmentation de la recherche du compromis bicaméral et la précipitation à la fin de session, ne favorisant nullement les arrangements entre les majorités discordantes. La dualité des sessions était plus généralement défavorable à la majorité parlementaire sénatoriale elle-même. En effet, elle entraînait fondamentalement, un écourtement de la négociation entre la majorité sénatoriale et le Gouvernement. Le Gouvernement se hâtait dans le dépôt des textes et faisait preuve d'une pédagogie modérée, en ne prenant pas toujours, faute de temps, le soin d'être à l'écoute des éléments réticents des parlementaires de la majorité sénatoriale.

La session unique introduite par la loi constitutionnelle du 4 août 1995 suscitait de grandes espérances pour la majorité parlementaire comme pour le bicamérisme plus généralement et s'inscrivait dans la démarche des parlements européens⁶⁵⁷. Le Parlement se réunit désormais sans discontinuité entre le 1^{er} octobre et le 30 juin et le nombre de séances est plafonné à 120 dans chaque chambre aux termes de l'article 28 C. Selon Jean-Louis Héryn, l'apparition de la session unique plébiscitée par les parlementaires des deux chambres a provoqué des avantages non négligeables pour le

⁶⁵⁷ Si, aux termes de l'article 62 C., les chambres italiennes se réunissent de « plein droit le premier jour ouvrable de février et d'octobre, dans les faits, la session commence vers le 10 septembre et se termine au début du mois d'août avec quelques interruptions (de la fin de l'année jusqu'au 15 janvier, une dizaine de jours à Pâques et une semaine au début du mois de juin) », in P. GELARD et Jean-C. PEYRONNET, *op. cit.*, p. 122. En Belgique, aux termes de l'article 44 C., chaque session ordinaire des chambres, commence le deuxième mardi d'octobre et s'achève à la veille du deuxième mardi d'octobre de l'année suivante.

bicamérisme. Il faut saluer tout d'abord une organisation appréciable des travaux législatifs favorisant un « meilleur rééquilibrage dans le temps et dans la charge de travail du Sénat »⁶⁵⁸. De plus, la session unique oblige le Gouvernement et sa majorité à faire preuve de plus de lisibilité et d'une meilleure planification dans la programmation de l'ordre du jour. Le Sénat travaille ainsi moins dans la précipitation et l'inconnu et possède désormais un cap législatif sur le long terme, ce qui lui permet de planifier plus sereinement ses horaires et jours de séance.

Les inconvénients de la session unique ne peuvent être compris indépendamment du fait majoritaire de la V^e République. Dans la mesure où le Gouvernement travaille désormais sur une période de neuf mois, il en résulte que les ministres doivent consacrer « une large part de leur emploi du temps »⁶⁵⁹ au Parlement dans ses entières composantes.

Ils doivent tout d'abord réaliser une programmation de l'ordre du jour en tenant informé le Parlement des choix législatifs relatifs à l'ordre du jour prioritaire. Mais le Gouvernement doit surtout multiplier sa présence au sein des différentes instances du Parlement afin d'apaiser les craintes de sa majorité et de lui donner une vision étendue du cap législatif à suivre. Il doit en effet, en plus de sa présence dans les organes de travail, être attentif à la réunion des groupes politiques pour tenir informée la majorité parlementaire de la détermination des objectifs législatifs choisis, la majorité parlementaire pas plus que l'opposition n'appréciant le travail précipité et le « saut législatif » dans l'inconnu.

Une autre conséquence, peut être davantage observable au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, est celle du risque de chevauchement de la session unique et des activités annexes des sénateurs. En effet, la session unique, en augmentant les jours de séance, empiète inévitablement sur le travail en commission et également sur le travail local du sénateur. La réduction à l'initiative du Sénat du nombre de séances à 120 jours par session participait principalement de la crainte de ne plus disposer de

⁶⁵⁸ J-L. HERIN, *op. cit.*, p. 73.

⁶⁵⁹ *Ibid.*, p. 74.

suffisamment de temps pour le travail en circonscription comme en commission législative.

Le travail en séance publique dépend également pour une large part du fait majoritaire dans la fixation de la durée comme dans les jours de séance où siègent les parlementaires. Paradoxalement, à la suite de l'instauration d'un plafond constitutionnel, la session unique n'a pas entraîné un allongement du nombre de séances. Ainsi en 1991, 1992, 1993 et 1994, le Sénat a siégé respectivement : 114, 106, 109 et 123 jours. Depuis l'instauration de la session unique, le Sénat siégea entre 1995 et 1998 : 108, 91 et 104 jours⁶⁶⁰.

L'explication de ce ralentissement tient à la fois au caractère inédit de ce nouveau fonctionnement pour la seconde chambre, mais également et peut être de manière moins visible, au fait majoritaire. En effet, entre 1995 et 1998, la majorité sénatoriale renouvelée quelques mois seulement après l'accession de Jacques Chirac à l'Élysée coïncide avec celle du Gouvernement d'Alain Juppé. En trois années le Sénat siégea 303 jours pendant 1860 heures et 45 minutes. Or durant la troisième cohabitation entre 1998 et 2002, il est observable, plus particulièrement dans les sessions 2000-2001 et 2001-2002, un fort ralentissement de l'activité législative. Entre 2000 et 2002, le Sénat ne siégea en effet que 175 jours pour 1197 heures et 3 minutes. Ce chiffre peut s'expliquer à la fois par la tenue des élections sénatoriales, municipales et cantonales de 2001 durant lesquelles le Sénat ne siège pas, mais témoigne parallèlement d'un ralentissement du fonctionnement de la seconde chambre en cas de non-coïncidence des majorités parlementaires. Entre 2002 et 2004, le retour de la coïncidence entre les majorités bicamérales se traduit par un véritable sursaut dans le nombre de tenues des séances. Ainsi durant les sessions 2002-2003 et 2003-2004 alors même que s'étaient tenues en mars 2004 les élections cantonales, régionales et européennes en juin de la même année, le Sénat siégea 252 jours pendant 1887 heures et 75 minutes, alors même que le Parlement avait observé un mois de suspension de ses travaux en vue des élections locales.

⁶⁶⁰ Chiffres de la séance publique cités par J-L. HERIN, *op. cit.*, p. 76.

L'instauration de la session unique devait également avoir pour objectif de diminuer le nombre de sessions extraordinaires. Cependant, leur utilisation systématique a contribué une nouvelle fois à l'échec de cet objectif fixé par le pouvoir constituant dérivé en 1995 et à une déception des parlementaires et plus particulièrement de la seconde chambre dans la recherche de la technicité du travail législatif.

B. La recrudescence majoritaire des sessions extraordinaires

Avant l'instauration de la session unique, le nombre de sessions extraordinaires s'élevait en moyenne à 60 entre 1958 et 1995. Ces sessions étaient généralement utilisées pour « assurer le vote de projets importants »⁶⁶¹, afin d'éviter à la fois leur report à la session d'automne et ainsi une surcharge de travail à la rentrée des parlementaires, mais également de permettre au Gouvernement de mettre en œuvre avec célérité son programme législatif. Si le recours à la session extraordinaire est devenu moins systématique depuis l'instauration de la session unique, l'on observe néanmoins une régularité dans leurs recours à chaque été d'année parlementaire et sur des textes d'importance première pour le Sénat⁶⁶². Le recours incessant à la session extraordinaire entraîne « un dysfonctionnement chronique du travail parlementaire et une répétition de la précipitation »⁶⁶³, alors que l'objectif de la session unique était précisément d'éviter ces désagréments.

Les parlementaires de l'Assemblée nationale peuvent demander au Chef de l'État la réunion d'une session extraordinaire sur un ordre du jour déterminé et pour une période ne pouvant excéder douze jours après son ouverture. Le Sénat ne peut demander à l'exécutif la réunion d'une session extraordinaire ni manifester son

⁶⁶¹ M. MAUGUIN HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi : Etude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Dalloz, 2006, p. 113.

⁶⁶² C'est ainsi qu'en 2000, 2003 et 2013, les trois lois visant à modifier le régime d'élection des sénateurs ont toutes été inscrites à l'ordre du jour d'une session extraordinaire d'été, le Gouvernement ne souhaitant pas remettre à octobre la discussion des textes puisque les élections sénatoriales se dérouleraient l'année suivante.

⁶⁶³ J.-M. HUON DE KERMADEC, « La banalisation des sessions extraordinaires à vocation législatives du Parlement français », *RFDC*, n°22, 1995, p. 231.

opposition à sa tenue par la majorité de l'Assemblée nationale qui possède ce droit tout comme le Chef du Gouvernement aux termes de l'article 29 C.

Le mécanisme suppose la réunion d'une majorité de députés calculée sur l'effectif légal. En l'absence de fait majoritaire, cette initiative parlementaire pouvait légitimement être perçue par le Gouvernement comme présentant « des allures de contestation, voire une sorte de défi lancé à l'exécutif »⁶⁶⁴. Ce sentiment explique la rationalisation constitutionnelle du procédé d'ouverture de l'article 29 C. Les parlementaires de l'Assemblée nationale n'usèrent de ce droit qu'en 1979 à la demande d'une majorité de gauche relayée par les groupes RPR. Désireux d'éviter un fractionnement d'une majorité parlementaire dont il ne contrôlait pas les éléments les plus importants, Valéry Giscard d'Estaing fit droit à la demande des députés.

Le bicamérisme est ici inégalitaire du côté de la seconde chambre, du moins en apparence. En effet, le fait majoritaire peut provoquer une coïncidence des majorités parlementaires permettant aux sénateurs de suggérer le cas échéant au Premier ministre ou à leurs collègues de la majorité gouvernementale membres de l'Assemblée nationale l'ouverture d'une session extraordinaire et sa tenue sur un ordre du jour donné.

La session extraordinaire est généralement ouverte à la demande du Premier ministre sur un ordre déterminé qu'il a personnellement choisi et qu'il peut modifier le cas échéant ultérieurement. Par ailleurs, si le Premier ministre est à l'initiative de la demande de convocation, il possède également la faculté de la clore à tout moment. Le Gouvernement est donc libre de choisir les sujets législatifs, qui seront inscrits à l'ordre du jour de la séance publique en session extraordinaire, au même titre qu'il dispose d'un ordre du jour qu'il fixe prioritairement en période de session ordinaire. Dans l'hypothèse où la majorité de l'Assemblée nationale propose la tenue d'une session extraordinaire, elle est libre de fixer les sujets à inscrire à l'ordre du jour. Néanmoins, le Chef de l'État peut autoriser la tenue de cette session extraordinaire sur l'ordre du jour choisi par la majorité gouvernementale. Aussi dispose-t-il, à ce titre, d'une « appréciation souveraine de l'opportunité »⁶⁶⁵.

⁶⁶⁴ B. JEANNEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz, 8^{ème} éd., 1991, p. 220.

⁶⁶⁵ J. GRANGE, « La fixation de l'ordre du jour par les assemblées parlementaires », in *Études sur le Parlement de la V^e République*, É. GUICHARD-AYOUB, J. GRANGE, C. ROIG (dirs.), PUF, 1965, p.

Les sessions extraordinaires deviennent « partiellement des sessions de rattrapage »⁶⁶⁶ et leur nombre a explosé entre 1981 et 1995 visant davantage à prolonger la session ordinaire qu'à réunir le Parlement sur un sujet particulier⁶⁶⁷. En effet, l'ampleur du programme législatif gouvernemental après un changement de majorité à l'Assemblée nationale, « accroît le sentiment d'étouffement »⁶⁶⁸ de la seconde chambre et tend à raviver les tensions. Le Sénat, habitué à travailler selon ses propres horaires et ses propres jours de séance, est contraint de travailler suivant le bon vouloir de la majorité gouvernementale avec laquelle sa majorité n'est pas nécessairement en concordance. La majorité sénatoriale peut s'en accommoder dans la mesure où elle coïncide avec celle du Gouvernement. Les critiques sont ainsi toujours beaucoup moins vives dans cette situation qu'en cas de divergence entre les majorités des deux chambres.

La session extraordinaire ne peut être tenue que sur un ordre du jour déterminé. La majorité parlementaire a donc l'initiative de la session extraordinaire comme du calendrier législatif qui en résultera. Le Sénat demeure exclu de ces deux considérations et se réunit en conséquence, à la demande et sur des préoccupations qui ne sont pas nécessairement les siennes, ce qui lui est d'autant plus désagréable quand sa majorité ne partage pas les convictions et les priorités du Gouvernement. Si le Chef de l'État approuve, suivant une pratique ancrée de la V^e République, la décision de recourir à l'ouverture d'une session extraordinaire comme le choix des sujets inscrits à l'ordre du jour⁶⁶⁹, il ne manifestera ses réticences qu'en cas de discordance idéologique sur le choix de l'Assemblée nationale. Dans cette configuration, l'expérience corrobore

210. Voir aussi, H. JOZEFOWICZ, « Session extraordinaire sur session extraordinaire ne vaut...brèves remarques sur la multiplication des sessions extraordinaires au Parlement », *Politeia*, 2013, n°24, pp. 409-420.

⁶⁶⁶ J. MASTIAS, « La place du Sénat dans le système politique français », in *Le bicamérisme*, Actes de la journée d'études du 17 mars 1995 organisée au Sénat par l'Association française des constitutionnalistes, Economica-PUAM, 1997, p. 24.

⁶⁶⁷ Ainsi sous la 7^{ème} législature, 18 sessions extraordinaires furent demandées par le Premier ministre et seuls 4 ont permis la discussion de sujet particulier : Examen du projet de loi constitutionnelle portant révision de l'article 11 de la Constitution (02/07/1984-12/09/1984) ; Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie (23/01/1985-24/01/1985) ; Nouvelle délibération de la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie (12/08/1985-20/08/1985) ; Loi relative à l'aménagement du temps de travail (09/01/1986-28/02/1986), in *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V^e République*, textes et documents rassemblés par D. MAUS, La documentation française, 1995, pp. 161-162.

⁶⁶⁸ J. MASTIAS, *op. cit.*, p. 27.

⁶⁶⁹ Le général de Gaulle refusa en 1960, d'accéder à la demande de la majorité parlementaire sur la réunion d'une session extraordinaire en vue de la discussion des sujets agricoles. En 1993, François Mitterrand refusa la tenue d'une session extraordinaire sur la tenue d'un ordre du jour relatif à l'abrogation de la loi Falloux.

l'affirmation selon laquelle le Chef de l'État fait généralement droit à la demande de l'Assemblée nationale, afin de renforcer les liens entre les majorités présidentielle et parlementaire. Il pourra également, le cas échéant, accepter une « suggestion » de la majorité sénatoriale d'ouvrir une session sur un ordre du jour donné, dans l'optique de s'attirer les bonnes grâces législatives de celle-ci bien que, juridiquement parlant, cette majorité n'en possède pas l'initiative et que le Chef de l'État ne soit nullement tenu d'y faire droit.

La session extraordinaire prend normalement fin lors de l'épuisement de l'ordre du jour. Cependant l'apparition de la session unique n'a pour autant pas fait disparaître la tenue des sessions extraordinaires. Si entre 1995 et 2003 le nombre de sessions extraordinaires reste exceptionnel, il explose depuis 2007 où le Premier ministre prend habitude de convoquer systématiquement le Parlement pour les mois de juillet et septembre, c'est-à-dire entre la fin de la session précédente et avant le début de la rentrée parlementaire d'octobre. La session unique de neuf mois originellement s'établit en réalité à « dix mois et demi »⁶⁷⁰

Dans la mesure où le Gouvernement fixe discrétionnairement la tenue de sessions supplémentaires, il impose par la même occasion le rythme législatif à la majorité parlementaire des deux chambres composant le Parlement bicaméral. Le fait majoritaire tend alors à rapprocher le rythme de travail du Sénat de celui de l'Assemblée nationale, faisant du Parlement dans ses entières composantes une « caisse de résonance »⁶⁷¹ mise à la disposition de l'exécutif et du « rythme gouvernemental »⁶⁷².

La fixation du cadre général des travaux du Parlement bicaméral de la V^e République demeure encore étroitement contrôlée par le Gouvernement en dépit de l'assouplissement des contraintes juridiques. Cependant, ce carcan juridique est accepté implicitement par la majorité gouvernementale qui se garde de toute critique ouverte sur les conditions annuelles de travail législatif. L'instauration de la session

⁶⁷⁰ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 4^{ème} éd., 2010, p. 122.

⁶⁷¹ J-P. DUPRAT, « L'évolution des conditions de travail parlementaire en France : 1945-1995 », *LPA*, n°13, 29 janvier 1996, p. 8.

⁶⁷² P. AVRIL et J. GICQUEL, *op. cit.*, p. 122.

unique et la banalisation des sessions extraordinaires au sein des deux assemblées ont entraîné, contrairement aux vœux de Michel Debré, « une permanence »⁶⁷³ du Parlement bicaméral. Cependant, cette permanence ne participe pas d'une autonomisation du Parlement, mais elle résulte plutôt de son instrumentalisation par la majorité, dans la perspective d'assurer la célérité de la votation législative du programme gouvernemental. La majorité parlementaire sous la tutelle du Gouvernement impose le rythme mensuel et quotidien des assemblées et, avec lui, le calendrier des textes objets de la discussion regroupés dans l'ordre du jour.

Paragraphe 2 : La maîtrise juridique et politique du calendrier législatif des chambres

La maîtrise de l'ordre du jour des chambres par le Gouvernement se justifiait amplement en l'absence récurrente d'une majorité parlementaire cohérente. La fixation des choix législatifs par le Gouvernement devait appeler les parlementaires qui se réclamaient de la majorité à la responsabilité, manifestée par le soutien à la politique déterminée et conduite par l'exécutif. En d'autres termes, les moyens constitutionnels de rationalisation appelaient en contrepartie à la discipline parlementaire. Cependant, l'apparition du fait majoritaire au sein des chambres a conduit à une « acclimatation »⁶⁷⁴ de ce dispositif. Indépendamment de la structure des chambres, la majorité parlementaire collabore silencieusement à la détermination de l'ordre du jour fixé par le Gouvernement (A) et, depuis 2008, possède également la compétence de fixer elle-même le calendrier législatif dont les priorités coïncideront généralement avec celles du Gouvernement (B).

⁶⁷³ « Les Assemblées, en régime parlementaire, ne sont pas des organes permanents de la vie politique », in Discours de Michel Debré devant le Conseil d'Etat du 27 août 1959, cité par A. DE MONTIS, *La rénovation de la séance publique du Parlement français, Etudes sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Dalloz, 2016, p. 359.

⁶⁷⁴ J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, Thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon-Sorbonne, 2004, p. 146.

A. L'instrumentalisation majoritaire de la fixation temporelle et matérielle de l'ordre du jour prioritaire gouvernemental

Le Gouvernement sous la V^e République contrôle par la maîtrise de l'ordre du jour des chambres, l'ensemble de l'organisation du calendrier législatif. Si les mécanismes juridiques confèrent au Gouvernement les moyens d'établir les priorités législatives (1), ces outils n'exemptent pas le Gouvernement de rechercher la négociation et le compromis de la majorité parlementaire, sans laquelle il ne pourrait imposer ses vues (2).

1. La maîtrise temporelle des débats législatifs dans le cadre de l'ordre du jour prioritaire

L'ordre du jour des chambres composant le bicamérisme de la V^e République est fixé et déterminé par la Conférence des présidents des deux assemblées. Cet enjeu est stratégique pour le Gouvernement, puisqu'il consiste non seulement à déterminer l'ensemble des sujets qui seront discutés en séance publique par la représentation nationale, mais également à assigner aux parlementaires des deux chambres, ses priorités politiques⁶⁷⁵. Dans la logique des constituants de 1958, la fixation de l'ordre du jour par le Gouvernement est un droit comme un devoir. En effet, le droit constitutionnel pour le Gouvernement d'inscrire les textes législatifs de son choix au titre de la détermination et de la conduite de la politique nationale (Art.20 C.) a pour corollaire le devoir de s'intéresser tout particulièrement à leur sort en employant les moyens temporels nécessaires à l'atteinte de ses objectifs.

Le principe de la maîtrise gouvernementale de l'ordre du jour des chambres était expressément consacré dans l'article 48 al.1^{er} C. avant sa nouvelle rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui disposait en ces termes : « L'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la

⁶⁷⁵ Comme le soulignait J. GRANGE : « Choisir les matières qui constitueront l'objet de l'œuvre législative, c'est choisir le cadre d'une politique », in « La fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires », in *Études sur le Parlement de la V^e République*, PUF, 1965, p. 175.

discussion des projets de lois déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui ». La priorité de l'ordre du jour gouvernemental comporte également, après la détermination matérielle des sujets, la détermination des dates de leur discussion en séance publique et de la durée des débats. Ce droit n'est pas prévu explicitement par l'article 48 C, mais il est une « conséquence logique ou plutôt une conséquence indispensable à l'exercice de la priorité »⁶⁷⁶ et particulièrement dans un système bicaméral. La maîtrise des sujets par l'établissement de leur d'inscription à l'ordre du jour doit inclure corrélativement leur discussion dans une période temporelle réduite au risque de rendre superfétatoire le droit de priorité. Les règlements des assemblées prévoient ainsi le droit pour le Gouvernement de fixer les dates et heures de séance au regard de l'ordre du jour prioritaire, bien que cette compétence relève juridiquement des chambres.

Dans les périodes de session ordinaire comme extraordinaire, les jours et horaires de séance sont déterminés par le règlement des assemblées. Le principe applicable dans les deux chambres est celui de la semaine des « trois jours » à l'instar des Parlements européens pratiquant le régime parlementaire⁶⁷⁷. Les deux chambres tiennent leur jour de séance généralement les mardis, mercredis et jeudis⁶⁷⁸. La Conférence des présidents dans laquelle siège la majorité parlementaire décide la prolongation des jours supplémentaires de séance afin d'achever la discussion des sujets inscrits à l'ordre du jour. Or, l'existence d'une majorité parlementaire permet au Gouvernement, sans trop de difficulté, « de convaincre celles-ci (les Assemblées) d'adapter ses horaires à son programme politique »⁶⁷⁹. La prolongation de ces jours de séances peut également intervenir en soirée au Sénat à l'initiative du Gouvernement⁶⁸⁰, ce qui ne constitue pas un désagrément publiquement exprimé en cas de coïncidence des majorités. Les séances de nuit au Sénat tendent à devenir « systématiques »⁶⁸¹, et

⁶⁷⁶ J. GRANGE, *op. cit.*, p. 187.

⁶⁷⁷ La Chambre des députés italienne siège environs 4 à 5 jours par semaine, tandis que le Sénat siège en moyenne trois jours par semaine (mardi, mercredi, jeudi). Le Congrès des députés espagnol siège trois jours par semaines mais trois semaines par mois, tandis que le Sénat ne siège que deux jours par semaine et deux semaines par mois.

⁶⁷⁸ Arts.32 al.2 RS et 50 RAN.

⁶⁷⁹ X. ROQUES., « La révision constitutionnelle et la réforme des méthodes de travail de l'Assemblée nationale », *LPA*, n°135, 10 novembre 1995, p. 16.

⁶⁸⁰ Art.32 al.3 RS.

⁶⁸¹ B. RULLIER, « Le Parlement sous la XI^{ème} législature », *RFDC*, n°54, 2003, p. 435.

Selon les calculs réalisés par A. DE MONTIS, le pourcentage du nombre d'heures de séances nocturnes sur e notamment total d'heure de séance au Sénat était de 18% (1995-1996), 19% (1996-

même si ces dernières sont généralement le fruit d'une négociation avec le Gouvernement, la majorité sénatoriale les accordent sans trop grande difficulté au Gouvernement en cas de concordance des majorités, tandis que les négociations sont plus longues et difficiles quand les majorités parlementaires s'opposent.

La priorité gouvernementale en matière d'ordre du jour inclut enfin le droit de fixer la durée du débat législatif, dans le cadre du déroulement de la séance publique. Cette maîtrise gouvernementale dans l'organisation des débats législatifs constitue également un dérivé de l'article 48, en permettant la limitation de la durée des débats parlementaires et relançant ainsi le débat complexe « entre l'allégeance et l'autonomie de la majorité à l'égard du Gouvernement »⁶⁸².

À l'Assemblée nationale, la Conférence avait la faculté d'organiser une discussion générale des textes législatifs. La V^e République reprit à son compte l'idée d'une programmation temporelle du travail législatif en séance publique, qu'elle abolit en 1969, la majorité de l'époque s'estimant suffisamment « solide et protégée par l'arsenal constitutionnel et le règlement »⁶⁸³. Un temps global pour la discussion était fixé, mais concernait un nombre assez limité de textes. Depuis 2009, la majorité parlementaire a instauré « le Temps Législatif Programmé », destiné à la fois à offrir un minimum de débats sur les textes les plus importants politiquement, mais également à éviter l'obstruction de l'opposition par des demandes de parole répétées à l'occasion du débat. Il s'agit d'offrir un temps minimal identique à chaque groupe parlementaire. Le temps supplémentaire est attribué à 60% aux « groupes d'opposition » en fonction de leur importance numérique⁶⁸⁴. Le reste du temps supplémentaire est réparti entre les autres formations parlementaires en proportion de leur effectif, la parole leur étant «

1997), 20% (1997-1998), 20% (1998-1999), 18% (1999-2000), 22% (2000-2001), 22% (2001-2002), 25% (2002-2003), 29% (2003-2004), 29% (2004-2005), 29% (2005-2006), 26% (2006-2007), 24% (2007-2008), 26% (2008-2009), 22% (2009-2010), 25% (2010-2011), 23% (2011-2012), 22% (2012-2013), 24% (2013-2014), 25% (2014-2015), *op. cit.*, p. 370.

⁶⁸² Intervention de Gérard Larcher, « Le Sénat de la V^e République : les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire », *Journée d'études organisée en partenariat avec le Comité d'Histoire Parlementaire et Politique, avec la participation de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et de l'Université Paul Cézanne (Aix-Marseille III)*, Mercredi 3 juin 2009, Palais du Luxembourg, p. 121.

⁶⁸³ H. PORTELLI, « Le temps parlementaire », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p. 72.

⁶⁸⁴ Art.49 al.6 RAN.

refusée quand il est expiré »⁶⁸⁵ et les amendements éventuellement déposés mis aux voix sans débat.

Cette fixation et ce plafonnement temporel des débats législatifs relèvent une nouvelle fois de la discrétion de la majorité gouvernementale représentée à la Conférence des présidents et constitue une « véritable purge »⁶⁸⁶ des débats parlementaires. Cette procédure comporte des avantages pour le Gouvernement qui aura l'assurance que ses textes seront votés dans un laps de temps réduit. Cette procédure se rapproche de la « motion de programmation »⁶⁸⁷ instaurée par le Parlement du Royaume-Uni en 2000 et fait incontestablement partie du « paysage » de l'Assemblée nationale à raison de sa systématisation⁶⁸⁸.

L'étude de la nature des textes sur lesquels fut appliqué le TLP confirme l'importance de son usage à l'égard des textes les plus illustratifs du programme présidentiel (Proposition de loi relative au repos dominical en juillet 2009 ; Projet de loi relatif au Grand Paris en novembre 2009 ; Projet de loi portant réforme des collectivités territoriales en mai 2010...). Cependant on observe, dans un sens contraire, un usage systématique pour les textes de faible importance politique (Projet de loi d'orientation et de formation professionnelle tout au long de la vie en juillet 2009 ; Projet de loi relatif aux réseaux consulaires en avril 2010...). L'usage répété de ce procédé a contribué « à tendre les relations entre la majorité et l'opposition »⁶⁸⁹. En effet, une fois épuisé, le temps parlementaire accordé aux groupes parlementaires ne permet plus la discussion des articles et des amendements, ce qui compromet la sérénité des débats parlementaires et l'amélioration qualitative de la loi dans un Parlement bicaméral. Or l'usage systématique du TLP par l'ancienne (XIII^{ème} législature) comme la nouvelle (XIV^{ème} législature) majorité tend à compromettre l'effectivité de la disposition des droits de l'opposition dont le droit de parole. Ce droit a pour corollaire

⁶⁸⁵ B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, Sirey, 31^{ème} éd., 2014, p. 538.

⁶⁸⁶ M. TOUZEIL-DIVINA, « Une dévalorisation parlementaire continue ! », *Politeia*, n°18, 2010, p. 82.

⁶⁸⁷ Chaque projet de loi du Gouvernement faisant l'objet d'une motion de programmation, fait l'objet d'un délai qui « fixe à l'avance la durée de la discussion à chaque stade de la procédure, à l'issue de la phase de discussion générale en séance publique » in P. GELARD et J-C. PEYRONNET, *op. cit.*, p. 33.

⁶⁸⁸ Selon, D. CHAMUSSY, il fut ainsi appliqué 32 fois entre juillet 2009 et janvier 2012, in *La délibération après la révision constitutionnelle de 2008 : Actes de la journée de la Commission de la jeune recherche constitutionnelle*, J-P. DEROSIER et M. DORAY (dirs.), Mare et Martin, 2015, p. 38.

⁶⁸⁹ D. JOUVE, « Les droits de l'opposition à la suite de la révision constitutionnelle de 2008 : Atténuation ou renforcement de la démocratie majoritaire ? », *RDJ*, 2014, p. 458.

le « droit de dire », suivant l'expression d'Olivier Rozenberg, et suppose « pour l'orateur de l'opposition, d'être protégé juridiquement et de disposer d'un certain temps et d'une certaine attention de la majorité »⁶⁹⁰. Or la réglementation temporelle de son droit d'expression prive l'opposition parlementaire de l'occasion d'exprimer ses attentes et ses impatiences à la majorité.

L'obstruction parlementaire au Palais Bourbon étant devenue « une réalité »⁶⁹¹ pour l'opposition, le recours au TLP est un moyen ingénieux entre les mains de la majorité parlementaire qui tend à se substituer à l'article 49 al.3 C. désormais contraint dans des limites temporelles et matérielles depuis la révision du 23 juillet 2008.

Le Sénat s'est refusé à insérer dans son règlement un tel procédé et organise le débat législatif dans un sens similaire à celui qui existait à l'Assemblée nationale avant la révision de son règlement en 2009. Cependant, la Conférence des présidents dispose de pouvoirs pouvant être interprétés comme limitant le débat législatif en particulier pour l'opposition. Ainsi, la Conférence des présidents et avec elle la majorité sénatoriale peuvent imposer un délai maximal pour le dépôt d'amendements en commission si cette dernière en fait la demande⁶⁹² ou encore refuser l'ouverture d'un débat à l'occasion d'une déclaration gouvernementale ne portant pas sur les domaines de l'article 49 C⁶⁹³.

Ce droit de priorité constitutionnel accordé au Gouvernement pour la fixation temporelle de l'ordre du jour doit faire intervenir la majorité parlementaire, car en l'absence de concours, l'exécutif se voit privé des moyens législatifs lui permettant d'atteindre ses objectifs politiques. Ce travail de concert entre le Gouvernement et la majorité parlementaire doit établir entre eux une confiance réciproque en vue de la réussite du programme législatif de l'exécutif. Michel Debré avait compris très tôt la nécessité de cette collaboration entre le Gouvernement et la majorité parlementaire,

⁶⁹⁰ O. ROZENBERG, « L'opposition parlementaire, espèce à protéger », in *L'opposition parlementaire*, O. ROZENBERG et E. THIERS (dirs), La Documentation française, Paris, 2013, p. 192.

⁶⁹¹ L. KOUOMOU SIMO, « Le temps législatif programmé à l'Assemblée nationale », *RDP*, 2013, p. 895.

⁶⁹² Art.50 RS.

⁶⁹³ Art.39 ter RS.

lorsqu'il affirma dans son discours devant le Conseil d'État en date du 27 août 1958 : « Si ce Gouvernement nourrit les assemblées, celles-ci travailleront de concert avec lui ». Le Gouvernement va alors établir un travail de concertation qui va conduire à une assimilation des volontés de la majorité et du Gouvernement au sein de l'ordre du jour prioritaire.

2. La concertation majoritaire dans la fixation matérielle de l'ordre du jour prioritaire

Ce droit de priorité se justifie assez légitimement dans un régime parlementaire comme celui de la V^e République, en raison du système de collaboration des pouvoirs permettant à l'exécutif, par le concours du Gouvernement, de participer aux activités législatives des chambres. Dans un régime parlementaire majoritaire, la priorité de l'ordre du jour gouvernemental se justifie d'autant plus que sa fixation correspond « à un étalement dans le temps tenant compte des engagements programmatiques de la majorité »⁶⁹⁴. La maîtrise gouvernementale de l'ordre du jour prioritaire avec le concours de la majorité confère au Gouvernement, un « droit de priorité absolu, non limité dans le temps ni dans son objet »⁶⁹⁵. Ayant abouti « à une véritable confiscation de l'ordre du jour des assemblées par l'exécutif »⁶⁹⁶, l'apparition du phénomène majoritaire devait conduire le constituant à assouplir les modalités de l'ordre du jour prioritaire. La priorité de l'ordre du jour gouvernemental comme sa limitation par le constituant ont conduit le Gouvernement à envisager des « canaux informels »⁶⁹⁷ entre lui-même et sa majorité afin de pouvoir associer en apparence cette dernière à la conduite de la politique nationale tout en préservant son ascendant institutionnel sur les deux chambres.

Ce droit de priorité de l'article 48 C., qui est désormais plafonné mensuellement à deux semaines à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, n'associe

⁶⁹⁴ C. BIGAUT, « Le ministre chargé des relations avec le Parlement », *RA*, n°240, 1987, p. 583.

⁶⁹⁵ « Il ne s'agit plus d'une priorité de droit mais d'un monopole de fait », J. GRANGE, « La fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires », *op. cit.*, p. 191.

⁶⁹⁶ M. TOUZÉIL-DIVINA, *op. cit.*, p. 75.

⁶⁹⁷ A. LE DIVELLEC, « Le parlementarisme en Autriche : Enseignements pour une approche renouvelée du régime parlementaire », *RDP*, 1998, p. 164.

pas à première vue la majorité parlementaire : le Sénat comme l'Assemblée nationale vivent à « la cadence »⁶⁹⁸ de l'ordre du jour gouvernemental et du concours de la majorité parlementaire. Cet article fut originairement créé en effet pour mettre fin aux éternelles tractations entre le Gouvernement et les chambres dans la fixation des sujets à débattre. Afin d'encourager le consensus et tenter d'établir une majorité pour le vote du texte, le Gouvernement pouvait engager la confiance de son Gouvernement au risque de devoir quitter immédiatement ses fonctions en cas de rejet par les deux chambres sous la III^e République et par l'Assemblée nationale sous la IV^e République. Cet article fut donc initialement conçu en l'absence supposée de majorité parlementaire. Le Gouvernement pouvait ainsi proposer ses vues et les chambres avaient tout le loisir de les accepter ou de les refuser. Ce point de vue exprimé dans le choix des sujets fixés pour la discussion commune en séance publique ne fait donc pas par définition intervenir les parlementaires.

La Conférence des présidents n'opère ainsi, comme il l'a déjà été souligné, aucun vote dans la détermination des sujets fixés par le Gouvernement et depuis 2008 sur les sujets choisis par ce dernier lors des deux semaines de séances mensuelles. Entre 1958 et 2008, la souveraineté gouvernementale s'exerce dans toute sa rigidité, même si elle s'applique désormais à la moitié des semaines de chaque mois depuis la révision de 2008. Si le Gouvernement demeure « maître de la conduite à tenir »⁶⁹⁹, il ne l'est en réalité que par le concours indispensable de la majorité parlementaire, puisque rien n'oblige juridiquement la majorité parlementaire à voter les sujets inscrits à l'ordre du jour prioritaire de la séance publique. La présence du fait majoritaire dès 1962 à l'Assemblée nationale est venue corroborer la mise à disposition par la majorité parlementaire des moyens législatifs dont a besoin le Gouvernement pour mettre à exécution les promesses électorales inscrites à l'ordre du jour.

L'ordre du jour gouvernemental désormais plafonné à deux semaines chaque mois pour chaque assemblée n'est pas « une décision unilatérale et autoritaire »⁷⁰⁰ imposée disciplinairement par le Gouvernement aux chambres. Elle est au contraire

⁶⁹⁸ C. ENFERT, *Le règlement du Sénat sous la V^e République*, Economica, 1999.

⁶⁹⁹ J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République : réforme et renouveau*, Economica, 1980, p. 476.

⁷⁰⁰ J. BENETTI, *op. cit.*, p. 151.

une décision murement réfléchie et concertée avec le concours des différents acteurs du Parlement et de sa majorité. L'ordre du jour gouvernemental est en réalité une aubaine pour la majorité parlementaire et plus spécialement pour l'Assemblée nationale, dont la majorité partage nécessairement les vues du Gouvernement. En effet les députés se revendiquant de la majorité parlementaire, sont élus principalement sur le programme présidentiel exposé à l'occasion de la campagne électorale en vue de l'accession à l'Élysée. Il en résulte que le Gouvernement dispose par l'intermédiaire de l'ordre du jour prioritaire de la possibilité de mettre à exécution ses promesses électorales. La décision de l'ordre du jour est certes entre les mains entières du Gouvernement, mais sa teneur, c'est-à-dire l'ensemble des sujets législatifs qui seront traités, fait intervenir les deux chambres et avec elles la majorité parlementaire. L'ordre du jour est en réalité négocié et concerté entre le Gouvernement et la majorité parlementaire. Un dialogue va donc se réaliser entre l'exécutif et la majorité parlementaire en amont de la décision finale rendue par la Conférence des présidents.

La majorité n'est pas réellement associée aux différentes priorités retenues par l'ordre du jour du Gouvernement, dans la mesure où elle peut difficilement s'opposer à ses choix. Cette opposition est certes rarissime dans la mesure où, à l'Assemblée nationale, le Gouvernement et la majorité parlementaire sont unis dans la mise en œuvre de la politique nationale, mais n'exclut en revanche pas un droit de consultation du Gouvernement de sa majorité. Ainsi le Gouvernement fait régulièrement part, lors des réunions des groupes politiques des deux chambres, des sujets qu'il inscrira prochainement à l'ordre du jour afin de s'assurer préalablement du soutien de sa majorité. Le fait majoritaire de la V^e République n'oblige certes pas le Gouvernement à consulter sa majorité à laquelle il n'est pas juridiquement lié. Cependant le risque d'indiscipline ou de fébrilité de cette majorité sur les textes politiquement sensibles incite le Gouvernement à l'associer plus étroitement à la décision. L'opposition est systématiquement exclue de ces réunions tenues par le Gouvernement avec sa majorité. Si rien n'interdit au Gouvernement de venir prendre part à une réunion d'un groupe de l'opposition, cette pratique demeure rarissime dans les deux chambres au nom de ce que Pierre Avril a appelé, « la culture dominante qui privilégie les postures

d'affrontement »⁷⁰¹. Le Gouvernement préfère en conséquence s'assurer du soutien potentiel de la majorité plutôt que de vérifier la négation mécanique de l'opposition qui lui est désormais familière.

Dans la mesure où le Gouvernement a fixé l'ordre du jour prioritairement selon ses propres vœux durant plus de cinquante années de V^e République, la consultation de la majorité peut paraître superfétatoire. Si la finalité de la majorité parlementaire est d'apporter son soutien à la politique menée par le Gouvernement, elle ne saurait en revanche le dispenser de l'y associer. Depuis la révision de 2008, le Gouvernement doit multiplier au sein des deux chambres, les rencontres avec sa majorité concernant son ordre du jour désormais plafonné à la moitié des deux semaines de chaque mois. La consécration d'un tel ordre du jour parlementaire conduira inévitablement le Gouvernement à se tenir au plus près informé des choix retenus lors de l'ordre du jour parlementaire par la majorité.

Le Sénat n'échappe pas à la règle et le Gouvernement a peut-être davantage de raison de tenir informée la majorité sénatoriale qui coïnciderait avec la sienne. Contrairement à l'Assemblée nationale, un groupe parlementaire possède rarement la majorité numérique à lui seul dans l'hémicycle de la seconde chambre. Cette majorité fractionnée doit être entretenue plus que jamais par le Gouvernement au risque d'ajourner et de retarder le vote d'un projet de loi. Il n'est pas rare que la majorité sénatoriale rejoigne celle de l'opposition sur un sujet particulièrement sensible tel que l'éducation nationale, les libertés publiques ou les collectivités territoriales. Si l'hypothèse de « rébellion de la majorité »⁷⁰² demeure exceptionnelle dans les deux chambres, ce risque n'est pas pour autant exclu et encourage le Gouvernement pour la fixation de l'ordre du jour prioritaire à privilégier la « concertation intra »⁷⁰³ comme « intermajoritaire », c'est-à-dire à l'intérieur comme avec le concours extérieur des deux chambres.

Il s'agira donc pour l'exécutif d'associer en apparence la majorité parlementaire de l'Assemblée nationale d'abord et du Sénat ensuite afin d'arriver à un consensus

⁷⁰¹ P. AVRIL, « Renforcer le Parlement : qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p. 16.

⁷⁰² J. BENETTI, *op. cit.*, p. 154.

⁷⁰³ A. LE DIVELLEC, *op. cit.*, p. 164.

majoritaire au sein des deux structures du Parlement. Cette collaboration majoritaire permet d'obtenir l'application de l'ordre du jour gouvernemental et plus largement des mécanismes de rationalisation. La priorité gouvernementale en matière d'ordre du jour ne se justifie que par l'objectif pour le Gouvernement de disposer rapidement des moyens législatifs lui permettant d'accomplir dans les plus brefs délais les promesses électorales dont la mise en œuvre tardive susciterait l'impatience de l'électorat et fragiliserait la réélection de la majorité.

Il s'agit pour le Gouvernement de tenir compte « des desiderata des parlementaires de la majorité »⁷⁰⁴. Les concessions de l'exécutif sont généralement très mineures dans la mesure où la majorité approuve le plus souvent les choix retenus qui s'inscrivent pour une large part dans le programme présidentiel que les parlementaires ont exposé à leurs électeurs dans le sillage de l'élection présidentielle. Généralement les ministres acceptent un léger report dans le calendrier de vote des textes, mais refuseront vraisemblablement toute invitation tendant à renoncer à un texte législatif ou à l'ajourner définitivement. Les parlementaires tiennent généralement compte du poids de l'opinion publique pour justifier le report momentané de l'inscription d'un texte à l'ordre du jour gouvernemental.

L'ordre du jour prioritaire du Gouvernement, désormais réparti sur deux semaines, contient pour l'essentiel des projets de loi et plus rarement des propositions de loi. La majorité parlementaire profite désormais de l'ordre du jour parlementaire pour les inscrire avant de les discuter. L'opposition parlementaire dans les deux chambres se voit ainsi privée du pouvoir de fixer le calendrier législatif des chambres, la majorité s'arrogeant le droit de fixer discrétionnairement l'ordre du jour de son choix durant la semaine réservée aux parlementaires. La majorité parlementaire des deux chambres refuse régulièrement l'inscription des initiatives législatives de l'opposition à l'ordre du jour, ce qui empêche en conséquence leur examen en séance publique. Il en résulte une dissuasion de légiférer pour l'opposition. Le Sénat n'échappe pas non

⁷⁰⁴ X. ROQUES et J-L. HERIN, « Les commissions parlementaires », *Administration*, n°120-121, 1983, p. 38.

plus à ce phénomène et fait preuve d'une certaine complaisance envers le Gouvernement notamment lors de la première cohabitation.

La négociation « intra » et « inter » majoritaire permet ainsi d'éviter un vote surprise en séance publique qui irait contre les intérêts du Gouvernement ainsi que l'apparition médiatisée des « frondeurs » de la majorité qui feraient les « choux gras » de l'opposition au sein des deux chambres. L'établissement de l'ordre du jour prioritaire dans le Parlement bicaméral de la V^e République est donc moins « le résultat d'un oukase gouvernemental que le produit d'un compromis négocié avec la majorité »⁷⁰⁵. Si le Gouvernement accepte un report temporel de certains sujets à la discussion en séance publique, il « transige rarement sur le contenu et l'opportunité même de l'ordre du jour qu'il a fixé »⁷⁰⁶, mais peut faire preuve d'une plus grande diplomatie dans l'élaboration de l'ordre du jour parlementaire.

B. L'absence de souveraineté parlementaire dans la programmation et la mise en œuvre de l'ordre du jour législatif

L'existence de la majorité parlementaire a permis au Gouvernement de bénéficier d'un soutien politique nécessaire à la mise en œuvre de sa politique et de desserrer l'étau juridique qui pesait originairement sur le Parlement de la V^e République. Malgré l'élargissement d'un ordre du jour propre au Parlement, le Gouvernement n'a pas pour autant relâché l'étroite concertation avec sa majorité (1) dans la fixation matérielle et temporelle de l'ordre du jour qui lui est désormais constitutionnellement dévolu (2).

⁷⁰⁵ J. BENETTI, *op. cit.*, p. 155. « Les membres de la majorité parlementaire sont ainsi « moins frustrés que les membres de l'opposition par la pratique intensive de l'ordre du jour prioritaire : d'une part, parce que le Gouvernement se concerta avec sa majorité pour élaborer les projets de loi qui expriment en tous cas les grandes options qui leur sont communes, d'autre part, parce que les propositions intéressantes faites par les membres de la majorité, sont, ou peuvent être, prises en compte par le Gouvernement. Ainsi, c'est surtout au détriment de l'opposition que joue l'aménagement de l'ordre du jour prioritaire », in D-G. LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, Dalloz, 3^{ème} éd., 1999, p. 769.

⁷⁰⁶ J. BENETTI, *op. cit.*, p. 157.

1. *Le développement d'une culture de négociation entre le Gouvernement en vue de la programmation de l'ordre du jour parlementaire*

Le partage désormais égalitaire et « organique »⁷⁰⁷ entre les semaines de l'ordre du jour gouvernemental et de l'ordre du jour parlementaire dans chacune des deux chambres encourage par la force des choses le Gouvernement à œuvrer à la négociation avec sa majorité au sein du Parlement bicaméral. Ces nouvelles dispositions issues de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 doivent encourager le Gouvernement à planifier scrupuleusement son ordre du jour prioritaire et à anticiper celui des assemblées parlementaires. Si les choix arrêtés par le Parlement sont à l'image de la majorité parlementaire et coïncident généralement avec ceux du Gouvernement, ils ne dispenseront pas pour autant le Gouvernement de multiplier des contacts réguliers avec les groupes parlementaires de la majorité.

La négociation majoritaire se maintient dans des proportions identiques, voire plus importantes qu'avant la révision constitutionnelle. Un ordre du jour gouvernemental désormais « morcelé emportera une planification à long terme »⁷⁰⁸ et entraînera, une soudure plus importante entre la majorité parlementaire et le Gouvernement. Le Gouvernement pourra ainsi demander à sa majorité d'utiliser son ordre du jour mensuel pour inscrire des projets de loi dont la priorité sera partagée entre les chambres et l'exécutif. Par ailleurs en cas de majorité étriquée à l'Assemblée nationale, le Gouvernement pourra s'appuyer sur le Sénat pour encourager l'inscription de projets de loi que sa propre majorité n'aurait pas jugés primordiaux. Enfin, dans l'hypothèse d'une coïncidence entre la majorité sénatoriale et la majorité gouvernementale, le Gouvernement pourra exercer une pression identique sur la seconde chambre, en l'encourageant à l'inscription de projets de loi importants pour l'exécution du programme présidentiel.

⁷⁰⁷ S. DOUTEAUD, *op. cit.*, p. 521.

⁷⁰⁸ J-P. CAMBY et P. SERVENT, *Le travail parlementaire sous la V^e République*, Montchrestien, 5^{ème} éd., 2011, p. 66.

Si l'apparition de la session unique permet un meilleur étalement dans le temps du travail parlementaire, les parlementaires n'ont pas véritablement gagné dans la durée de réflexion sur les textes. Le Gouvernement doit donc déployer tous ses efforts à consacrer du temps à sa majorité pour que celle-ci ait une bonne connaissance du texte, et le cas échéant, y apporter des modifications. Le fait majoritaire conduit le Gouvernement à faire preuve d'indulgence et à accorder volontiers un report du temps d'examen des textes en séance publique afin de privilégier le travail parlementaire dans un esprit de concertation et de modération auquel le Sénat demeure particulièrement attaché. La logique inhérente au parlementarisme majoritaire doit ainsi conduire le Gouvernement à des négociations « en amont »⁷⁰⁹, lors des contacts préliminaires établis avec les représentants de sa majorité. Le Gouvernement, en particulier au Sénat où l'existence de la majorité ne lui est pas toujours acquise, doit s'investir personnellement dans la communication des éléments législatifs à venir dont auront connaissance les commissions parlementaires.

Le dépôt futur d'un texte sur le Bureau des assemblées oblige le Gouvernement à se renseigner sur l'agenda des commissions et leur composition. En effet, il s'agira pour l'exécutif de prendre « le pouls » de la majorité en connaissant à l'avance la nomination du rapporteur et l'éventuelle surcharge de travail des membres des commissions de chaque chambre. Une composition favorable au Gouvernement dans les commissions des deux chambres n'est pas toujours synonyme d'adhésion mécanique de la majorité. Le ministre des relations avec le Parlement⁷¹⁰ doit alors user de toute sa courtoisie et sa connaissance préalable de l'agenda des commissions, afin de ne pas provoquer des sautes d'humeur de certains membres de la majorité, consécutive à une surcharge de travail et un temps de discussion trop bref. Les présidents des commissions parlementaires sont des interlocuteurs indispensables au Gouvernement, ce qui explique leur étroit contrôle par la majorité lors du dépôt des candidatures à la présidence de la commission.

⁷⁰⁹ J-P. DUPRAT, *op. cit.*, p. 8.

⁷¹⁰ « Seul à avoir une vue globale du plan de charge des assemblées et des conditions de leurs travaux », in J. BOUDON, entretien avec André Labarrère, in *Administration*, n°120-121, 1983, p. 23, cité par J. BENETTI, *op. cit.*, p. 156.

Plus que les commissaires, les présidents des commissions parlementaires tendent « à influencer non négligemment »⁷¹¹ le Gouvernement pour la fixation de l'ordre du jour prioritaire comme parlementaire et ainsi à porter préjudice aux initiatives de l'opposition. Sous-représentée à la Conférence des présidents, l'opposition ne peut souvent compter que sur la représentation des présidents de groupe et une voire deux présidences de commissions. Au stade de la décision, les initiatives sont irrémédiablement vouées à l'échec pour « de simples raisons d'arithmétique »⁷¹². À supposer que la majorité ait accordé quelque concession législative à l'opposition dans le cadre de l'ordre du jour prioritaire ou complémentaire, la ratification des choix par la séance publique constitue le second obstacle à l'approbation des initiatives de l'opposition. Par ailleurs, la concordance des majorités parlementaires entre les deux chambres a pu encourager une détermination commune de l'ordre du jour des assemblées respectives par la collaboration étroite du « couple président du groupe majoritaire de l'Assemblée/Président du groupe majoritaire au Sénat »⁷¹³, affectant une nouvelle fois les initiatives de l'opposition.

L'affaiblissement de la rationalisation parlementaire par la concession de la journée puis des semaines mensuelles accordées à l'ordre du jour fixé par les assemblées n'a pas pour autant fait disparaître le contrôle du Gouvernement sur la fixation de celui-ci, de même que les revendications toujours plus pressantes des parlementaires de la majorité. L'ordre du jour fixé par le Gouvernement, qu'il ait été exclusif chaque mois entre 1958 et 1995 ou aménagé avec les chambres depuis 1995, confronte le Gouvernement à un autre problème qui est celui de l'initiative législative de sa propre majorité. En effet, comme en dispose l'article 48 C., le Gouvernement peut faire droit à la demande des parlementaires d'inscrire à l'ordre du jour dont il a la priorité des propositions de loi des parlementaires. Ces propositions de loi émanent généralement, cela va sans dire de la majorité, bien que l'opposition tendît à se rabattre

⁷¹¹ X. ROQUES et J-L. HERIN, « Les commissions parlementaires », *op. cit.*, p. 38.

⁷¹² P. HONTEBEYRIE, « La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoirs », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 18.

⁷¹³ J-F. COPE, *Un député ça compte énormément. Quand le Parlement s'éveille*, Paris, Albin Michel, 2009, p. 210.

sur la journée mensuelle accordée aux assemblées entre 1995 et 2008, puis sur la journée de séance mensuelle qui lui est désormais dévolue mensuellement depuis 2008.

La majorité parlementaire entreprend donc un travail de négociation en vue d'inscrire ces propositions de loi à l'ordre du jour prioritaire du Gouvernement. Pour le Gouvernement, il s'agit d'un moyen supplémentaire d'assurer la bonne cohésion de la majorité. L'inscription des propositions de loi de la majorité à l'ordre du jour du Gouvernement fait non seulement contribuer la majorité à la réussite du programme de l'exécutif qu'elle soutient par définition, mais elle y ajoute sa participation par les textes législatifs dont elle aura eu l'initiative. Il n'est pas souhaitable que le Gouvernement refuse les initiatives de la majorité à son propre ordre du jour : non seulement ces initiatives seront à l'Assemblée nationale sensiblement et politiquement proches des intérêts du Gouvernement, mais la seule raison véritable à leur refus viendrait non pas de leur nature, mais des exigences temporelles liées au calendrier établi par l'exécutif.

Ce phénomène accroît la domination de la majorité sur la minorité dans les assemblées. Il serait fallacieux de croire que la majorité parlementaire se borne à écarter systématiquement et discrétionnairement les initiatives de l'opposition. Il est fréquent que la majorité accepte en Conférence des présidents d'accueillir les propositions de l'opposition à l'ordre du jour de la Conférence si « elles sont mineures et surtout inoffensives »⁷¹⁴, tout particulièrement depuis la création de l'ordre du jour parlementaire. En revanche, les initiatives de l'opposition qui seraient inconciliables avec le programme gouvernemental seront systématiquement écartées de l'ordre du jour parlementaire. Ayant fait serment d'allégeance au Gouvernement, la majorité parlementaire se doit ainsi de lui faciliter la tâche et « écarter tout ce qui pourrait venir le gêner »⁷¹⁵.

S'il est difficilement admissible par l'opposition, que la majorité utilise l'ordre du jour gouvernemental pour s'assurer de la réussite de ses initiatives, il est également

⁷¹⁴ P. AVRIL, *Les français et leur Parlement*, Casterman Poche, 1972, p. 92.

⁷¹⁵ *Ibid.*

inadmissible pour la logique majoritaire de la V^e République d'accorder à l'opposition le droit de déposer des propositions de loi dans l'ordre du jour du Gouvernement. L'opposition n'a donc aucune chance de voir ses projets inscrits à l'ordre du jour du Gouvernement puisque non seulement ces initiatives ne coïncident pas avec les affinités de la majorité parlementaire, mais elles dérogeraient par leur nature aux priorités gouvernementales. Dans la mesure où la majorité utilise l'ordre du jour du Gouvernement et qu'elle s'arroge le droit de déterminer elle-même les semaines parlementaires de l'ordre du jour, issues de la révision de 2008, l'initiative législative de l'opposition est donc doublement confisquée.

2. L'encadrement majoritaire de la souveraineté « retrouvée » des assemblées législatives dans la fixation de l'ordre du jour parlementaire

L'ordre du jour réservé hebdomadairement aux parlementaires entre 1995 et 2008 est partagé mensuellement à égalité avec le Gouvernement depuis la révision du 23 juillet 2008 qui devait répondre à un double objectif, comme le relèvent Jean-Pierre Camby et Pierre Servent⁷¹⁶. Il s'agissait à la fois d'augmenter la part significative des propositions de lois et de permettre également, à l'instar des autres démocraties parlementaires⁷¹⁷, une meilleure répartition de l'importance des sujets traités en ne laissant plus au seul Gouvernement le monopole de l'établissement d'une hiérarchie entre les textes législatifs. Cependant la répartition de l'ordre du jour parlementaire journalier entre 1995 et 2008, provoquait une main mise excessive de la majorité.

La réforme constitutionnelle du 4 août 1995, instaurant la journée parlementaire mensuelle, présentait deux caractéristiques inédites dans la rationalisation du régime de la V^e République. Tout d'abord, elle assurait une protection constitutionnelle de la journée parlementaire, ce qui permettait à l'opposition parlementaire, le cas échéant, de saisir le Conseil constitutionnel en invoquant un vice de « légalité externe » relatif à la procédure parlementaire. En second lieu, la constitutionnalisation permettait

⁷¹⁶ J-P. CAMBY et P. SERVENT, *op. cit.*, p. 65.

⁷¹⁷ Ainsi à la Chambre des *Lords*, les pairs disposent du droit de demander librement un vendredi par mois, l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de loi émanant de n'importe quelle formation politique.

d'éviter corrélativement la mainmise du Gouvernement sur les sujets inscrits par les parlementaires dans le cadre de l'ordre du jour qui leur était expressément reconnu. Toutefois cette réforme n'entraîna pas un encouragement à légiférer pour les deux chambres du Parlement⁷¹⁸. L'explication de cet échec tient une nouvelle fois à la présence du fait majoritaire. Il est tout d'abord visible que des projets de loi furent inscrits à l'occasion de la journée parlementaire, ce qui témoigne d'une complaisance de la majorité gouvernementale à l'égard de l'exécutif. Par ailleurs, dans l'hypothèse où la majorité d'une assemblée aurait inscrit et fait voter une initiative parlementaire, encore fallait-il qu'elle trouve un relais majoritaire pour l'inscription à l'ordre du jour de l'autre chambre. Or force est de constater qu'entre 1997 et 2002 les majorités parlementaires étant en discordance, chaque chambre fit preuve d'un profond « localisme » préférant l'inscription des initiatives de ses membres, en lieu et place de relayer celles de leurs collègues de l'autre chambre.

Les périodes de discordances des majorités parlementaires ont donc été nuisibles aux réussites de l'initiative parlementaire et ont précipité l'échec de la révision constitutionnelle de 1995. L'ordre du jour parlementaire, à raison d'une journée mensuelle, s'établissait entre 1995 et 1997 à environ une quinzaine de journées de séance par session. En revanche, la fonction de contrôle parlementaire fut abondamment délaissée dans le cadre de la journée mensuelle par les parlementaires des deux chambres⁷¹⁹. Conçu au profit du bicamérisme comme un élément de la revalorisation du Parlement, l'instauration « des journées réservées » ne l'a été « que de façon antalgique »⁷²⁰ à cause du phénomène majoritaire.

⁷¹⁸ Selon J-E. GICQUEL 25% des textes votés lors de la session 1995-1996 étaient des propositions de loi, in « L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires », *LPA*, 7 juillet 1997, n° 81, p. 4 ; P. BACHSCHMIDT indique que sur 606 lois promulguées entre le 1er octobre 1995 et le 30 septembre 2008, moins de 30 % étaient des propositions, in « Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *RFDC*, 2009, n°78, p. 349.

⁷¹⁹ Selon P. FRAISSEIX, A l'Assemblée nationale, lors des 15 premières séances mensuelles, seuls trois débats furent organisés contre 19 propositions de loi ; représentant ainsi moins de 15 % des inscriptions, in « La fenêtre parlementaire de l'article 48 alinéa 3 de la Constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire », *RFDC*, 1998, n°33, p. 15. ; Au Sénat, J-L. HERIN, énonce que sur la période 1995-2001, les sénateurs ont systématiquement privilégié la fonction normative : lors de la session 1995-1996, sur 39 h 45 de travaux, 5 h 40 seulement ont été consacrées à cette activité, in « L'ordre du jour réservé : sept années de gestion sénatoriale de l'article 48 alinéa 3 de la Constitution », *Pouvoirs*, 2003, n° 105, p. 168.

⁷²⁰ « Pour calmer en apparence une douleur mais sans la soigner véritablement », in M. TOUZEIL-DIVINA, *op. cit.*, p. 76.

L'ordre du jour parlementaire, qu'il soit réduit à une journée de séance mensuelle ou au contraire, comme à présent, étalé à deux semaines mensuellement, permet prioritairement aux parlementaires de légiférer par le dépôt de propositions de loi. Les nouvelles règles en matière d'ordre du jour parlementaire ont permis aux deux chambres d'aménager des espaces en vue de favoriser l'initiative législative des parlementaires.

La seconde chambre a pu percevoir les effets bénéfiques de la réforme de 2008 dans une proportion d'ailleurs plus importante que les députés en enregistrant 28 propositions de loi pour la session 2008/2009 ; 44 pour 2009/2010 ; et 54 pour 2010/2011 contre 23 entre 2007 et 2008 et 0 entre 2006/2007. Corrélativement, on assiste à une augmentation de l'adoption des propositions de loi dont le nombre est passé de 11 en 2008/2009 ; à 22 en 2009/2010 ; à 24 en 2010/2011. Cette évolution masque cependant, « une dissymétrie entre les deux assemblées »⁷²¹, à savoir que les propositions de loi émanant de l'Assemblée nationale qui sont ensuite discutées au Sénat connaissent un succès déclinant.

Dans un système bicaméral, la réussite de l'adoption des propositions inscrites à l'ordre du jour parlementaire des assemblées est tributaire des relations entretenues par la majorité des deux chambres. Dans l'hypothèse où les majorités parlementaires coïncideraient dans les deux chambres, les initiatives parlementaires de la seconde chambre pourraient trouver une majorité d'adoption devant l'Assemblée nationale et réciproquement, ce qui peut encourager les majorités concordantes à légiférer.

L'absence de majorités parlementaires concordantes dans les deux chambres, peut entraîner « un échec »⁷²² des initiatives parlementaires imputables à un manque de « coordination ou de conciliation »⁷²³ entre les deux chambres. Cette journée mensuelle parlementaire ne peut produire des effets sensibles en l'absence du bon vouloir des majorités parlementaires des deux chambres. La procédure législative est en effet bien

⁷²¹ « Seules 10 Propositions de loi débattues à l'Assemblée nationale entre 2007 et 2008 ont été discutées au Sénat ; 11 pour 2008/2009 ; 9 pour 2009/2010 et 6 pour 2010/2011 », in D. CHAMUSSY, « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », *Jus politicum*, n°6, 2011.

⁷²² P. FRAISSEX, *op. cit.*, 1998, n°33, pp. 25-26.

⁷²³ M. MAUGUIN HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi : Etude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Dalloz, 2006, p. 135.

trop longue et périlleuse et, sans le soutien du Gouvernement qui en assure la maîtrise, les initiatives parlementaires possèdent des chances réduites d'aboutissement.

Dans l'hypothèse où le texte est inscrit à l'ordre du jour réservée des chambres, le Gouvernement conserve la maîtrise de la procédure accélérée, de la conduite de la navette ou encore d'accorder le dernier mot à l'Assemblée nationale. Il en résulte que le Gouvernement, en contrôlant des différentes étapes de la procédure législative, s'assure parallèlement du « succès de l'ordre du jour réservé »⁷²⁴. L'exécutif peut ainsi « faire pression »⁷²⁵ sur sa majorité pour écarter les initiatives législatives qui ne coïncideraient pas avec sa politique, non seulement pour les initiatives de sa propre majorité, mais de façon beaucoup plus systématique pour l'opposition.

La fin de l'ordre du jour complémentaire ou de la séance mensuelle parlementaire n'a cependant pas encouragé les initiatives législatives de l'opposition. En effet, la majorité parlementaire vient nécessairement à la rescousse du Gouvernement, dont l'ordre du jour est désormais temporellement plafonné. La majorité parlementaire peut offrir spontanément sa propre semaine au Gouvernement pour que ce dernier achève le dépôt de ses projets de loi, ce qui ne saurait lui être refusé en cas de coïncidence des majorités parlementaires et gouvernementales. Par ailleurs, en ce qui concerne la seconde chambre, dans l'hypothèse où la majorité parlementaire serait différente de celle du Gouvernement, encore faut-il qu'une fois inscrites à l'ordre du jour, ces initiatives trouvent une majorité et qu'elles soient ensuite reprises par l'Assemblée nationale. L'opposition gouvernementale au Sénat parvient ainsi tant bien que mal à faire inscrire certaines propositions de loi à l'ordre du jour, mais ces initiatives ne sont généralement pas reprises par l'Assemblée nationale et sont définitivement enterrées.

⁷²⁴ J-L. HERIN, « L'ordre du jour réservé, sept années de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », *Pouvoirs*, n°105, 2003, p. 174.

⁷²⁵ C. VINTZEL, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative, Etudes comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Dalloz, 2011, p. 210.

La révision du 23 juillet 2008 prévoit, à l'instar du Royaume-Uni⁷²⁶, un ordre du jour attribué à l'opposition. Toutefois, si l'opposition décide « librement du contenu de l'ordre du jour, encore appartient-il au Gouvernement de déterminer le calendrier de ces jours réservés »⁷²⁷ par l'intermédiaire de la Conférence des présidents où siège systématiquement la majorité gouvernementale à l'Assemblée nationale.

La nouvelle rédaction de l'article 48 RAN attribue à chacun des « groupes minoritaires » ou de l'opposition au moins trois séances à chaque session ordinaire. Les députés appartenant à l'opposition ou à la minorité parlementaire ont choisi de privilégier l'initiative législative par rapport au contrôle dans le cadre de l'ordre du jour qui leur est réservé⁷²⁸. En revanche ces initiatives sont perçues par la majorité parlementaire comme des contrepropositions à la politique gouvernementale, ce qui conduit généralement à un débat « boycotté »⁷²⁹ par cette dernière et au rejet des initiatives proposées en raison de la discordance politique avec les intérêts portés par la majorité. Le rejet des initiatives de l'opposition parlementaire ne saurait excuser la désertion des séances publiques réservées à l'opposition par la majorité. Au lieu de permettre un échange productif, il s'en suit un débat entre membres de la même sensibilité politique, ce qui tend à faire de la séance publique « une substitution dans l'hémicycle, d'une réunion de groupes d'opposition »⁷³⁰.

Le Sénat a fait le choix d'une mise en application singulière des espaces réservés, comme le note Stéphanie Douteaud, en décidant qu'en « sus des groupes minoritaires et d'opposition, le groupe majoritaire disposerait également d'une portion

⁷²⁶ L'opposition dispose à la Chambre des Communes, de la maîtrise d'une « petite partie de l'ordre du jour (*opposition days*), à raison de vingt jours par session (sur 155 en moyenne), ce qui représente un peu plus de 10 % du temps en séance publique. Dans ce quota, dix-sept sont alloués au premier parti de l'opposition et trois au deuxième parti de l'opposition », in P. GELARD et J-C. PEYRONNET, *op. cit.*, p. 39.

⁷²⁷ *Ibid.*, pp. 26-27.

⁷²⁸ Selon S. DOUTEAUD, « 30 propositions, dont une proposition de loi constitutionnelle, représentant 75 % de cette catégorie d'ordre du jour », *op. cit.*, p. 542.

⁷²⁹ « La majorité étant, par définition, hostile à l'opposition, elle est peu portée à adopter les textes qu'elle lui propose, et qui, bien souvent n'ont que deux objets : défaire ce que la majorité a fait, ce que l'on peut appeler les propositions négatives (tel est le cas, par exemple des propositions de loi tendant à abroger le bouclier fiscal), ou bien mettre en œuvre le programme politique du groupe (c'est le cas, par exemple, de la proposition de loi socialiste inscrite à l'ordre du jour du jeudi 20 mai 2010 visant à instituer la parité dans les élections législatives) », *Ibid.*, p. 543.

⁷³⁰ G. CARCASSONNE, « L'opposition parlementaire comme objet juridique : une reconnaissance progressive », in, *L'opposition parlementaire*, *op. cit.*, p. 90.

d'ordre du jour »⁷³¹. Ce choix de la majorité sénatoriale a pour contrepartie l'empiètement sur la semaine d'initiative législative, ce qui pourrait profiter grandement aux initiatives législatives du Gouvernement. Enfin et indissociablement selon les chambres, cet ordre du jour réservé à l'opposition est « amputé mécaniquement »⁷³² par la prise en compte des « groupes minoritaires » qui soutiennent la majorité et que le pouvoir constituant dérivé a associé au partage de la journée mensuelle. Les « niches parlementaires minoritaires » rappellent ainsi plus « la servilité que la liberté »⁷³³, dans la mesure où elle n'échappe pas au concours de la majorité.

Perçue comme le calendrier temporel et matériel des assemblées législatives, la fixation de l'ordre du jour des assemblées législatives a vu « son rôle purement technique d'instrument de travail parlementaire se doubler d'un rôle politique qui sera le problème des rapports du Gouvernement et du Parlement »⁷³⁴. Ce rôle politique s'observe par la faculté laissée au Gouvernement « de trier les questions »⁷³⁵ inscrites à l'ordre du jour, suivant la priorité et les préférences législatives qu'il a lui-même déterminées. La maîtrise gouvernementale de l'ordre du jour permet au pouvoir exécutif de mettre en œuvre, « au plan législatif, le programme sur lequel la majorité est élue »⁷³⁶. Ce contrôle, en application des mécanismes de rationalisation, explique pour partie la dépossession de l'initiative et du produit législatif des assemblées parlementaires. En conséquence la maîtrise gouvernementale de l'ordre du jour, avec la complicité de la majorité parlementaire « n'ouvre pas davantage de possibilités au Parlement de diriger la politique générale de la Nation »⁷³⁷. Plus largement, la fixation

⁷³¹ « L'ordre du jour normatif se voit réduit de moitié, laissant peu de marge de manœuvre aux sénateurs pour y inscrire l'examen de textes ambitieux. Cette banalisation de la journée minoritaire a précipité la perte de l'ordre du jour législatif : bénéficiant de l'espace réservé par l'alinéa 5, la majorité s'empresse d'y évoquer tous les textes d'envergure, quitte à laisser inutilisée la plage offerte par l'alinéa 2. Et le Gouvernement d'y trouver là un formidable ordre du jour « bis », in S. DOUTEAUD, *op. cit.*, p. 540.

⁷³² P. JAN, « Les révisions constitutionnelles et l'opposition parlementaire », in *L'opposition parlementaire*, *op. cit.*, p. 131.

⁷³³ G. DRAGO, « La confection de la loi sous la V^e République : pouvoir législatif ou fonction partagée ? », *Droits*, n°43, 2006, p. 63.

⁷³⁴ J-M. COTTERET, « L'ordre du jour des assemblées parlementaires », *RDP*, 1961, pp. 816-817.

⁷³⁵ *Ibid.*, p. 823.

⁷³⁶ « A celle-ci de disposer d'une voie d'action et à l'opposition de faire entendre sa voix », J-P. CAMBY et P. SERVENT, *op. cit.*, p. 64.

⁷³⁷ J-M. COTTERET, *op. cit.*, p. 826.

de l'ordre du jour permet indirectement « la détermination d'une politique »⁷³⁸ qui, faute d'autonomisation dans sa programmation, échappe communément aux deux assemblées parlementaires.

Les mécanismes de rationalisation parlementaire ont permis le resserrement, avec le concours de la norme juridique, de l'autonomie parlementaire relative à l'organisation et au fonctionnement des chambres. Le Parlement bicaméral a ainsi perdu toute latitude dans la détermination temporelle comme fonctionnelle de ses travaux législatifs. L'étude du système majoritaire révèle en revanche que la détermination temporelle et matérielle de l'ordre du jour relève d'une véritable « collaboration des pouvoirs »⁷³⁹, qui n'est pas étrangère à la nature parlementaire du régime de la V^e République et à la structure du Parlement. L'imbrication du fait majoritaire et des règles juridiques s'observe en amont, comme à l'occasion de la séance publique et manifeste que le pouvoir décisionnel des assemblées législatives est tributaire des relations entretenues avec le Gouvernement.

Section 2 : La « majoritarisation » des conditions de travail parlementaire en séance publique dans l'exercice du pouvoir décisionnel législatif

Phase ultime du débat législatif dans les chambres, le vote concentre « la décision majoritaire »⁷⁴⁰, qui découle de l'expression collective du Parlement dans sa fonction délibérative. L'émergence d'une majorité parlementaire nette et cohérente dès 1962 au Palais Bourbon va retirer aux débats parlementaires, comme le note Pierre Avril, « l'incertitude des scrutins qui en faisait autrefois l'intérêt »⁷⁴¹. Aussi la prégnance du fait majoritaire instrumentalisera-t-elle le système de votation des parlementaires des deux assemblées, tant en ce qui concerne l'ajournement des débats

⁷³⁸ *Ibid* p. 817.

⁷³⁹ *Ibid*.

⁷⁴⁰ J-C. NEMERY, « Le principe du vote personnel », *RDP*, 1987, p. 998.

⁷⁴¹ P. AVRIL, *La V^e République histoire politique et constitutionnelle*, PUF, 1987, p. 80.

législatifs (**Paragraphe 1**), que la ratification définitive de la norme législative (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : L'instrumentalisation majoritaire des mécanismes d'ajournement et d'interruption des débats en séance publique

Lors du déroulement de la séance publique, comme à l'occasion de la discussion du texte, les parlementaires des deux chambres disposent de moyens réglementaires leur permettant d'obtenir la suspension temporaire ou définitive des débats législatifs. Les contraintes juridiques mises en place par la majorité dans le règlement respectif des assemblées (**A**), permettent d'éviter le développement d'une obstruction par l'opposition et de resserrer les liens entre la majorité et le Gouvernement par un détournement de l'usage des mécanismes d'ajournement de la séance (**B**).

A. La rationalisation des incidents et des motions de procédures

La majorité parlementaire a cherché à faire de la séance publique un lieu qui confirmerait la stratégie législative déterminée et fixée préalablement à la réunion de la séance plénière. Si le Gouvernement et le président de la commission disposent d'un temps de parole illimité à l'occasion des débats en séance publique, il en résulte que la majorité des deux chambres a cherché à établir des procédés permettant de clôturer au plus vite la phase de discussion du texte pour en arriver au vote.

Le raccourcissement de la durée des débats parlementaires a pour motif la volonté de la majorité de ne pas obliger le Gouvernement à justifier éternellement ses choix législatifs devant la représentation nationale et, pour cette dernière, de ne pas compromettre par l'obstruction⁷⁴² la détermination et la conduite de la politique de la Nation exprimée législativement. Ainsi, dans une résolution du 20 mai 1986, la seconde chambre a fixé une limite de 5 minutes pour autoriser les orateurs de chacun des

⁷⁴² Voir sur cette question É. MOYSAN, « L'obstruction parlementaire », *RRJ*, 2015, pp. 178-179.

groupes qui ne se sont pas encore exprimés lors des débats à demander une explication avant le vote sur l'ensemble du texte⁷⁴³. Cette initiative de la majorité sénatoriale s'inscrit une nouvelle fois dans une période de coïncidence des majorités parlementaires et fut destinée à prévenir les obstructions futures de la minorité⁷⁴⁴. Dans un sens identique, les demandes de suspension de séance sont souvent perçues comme un moyen d'opposition dans le cadre d'une stratégie d'obstruction à la politique du Gouvernement. L'article 58 al.3 RAN prévoit que les demandes de suspension « sont soumises à la décision de l'Assemblée sauf quand elles sont formulées par le Gouvernement, par le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond ou, personnellement et pour une réunion de groupe, par le président d'un groupe ou son délégué dont il a préalablement notifié le nom au président ».

Le règlement du Sénat confie au Président le droit d'apprécier souverainement la demande de suspension. Cependant, lorsqu'une suspension de séance est demandée pour « une raison politique »⁷⁴⁵ et comporte un aspect obstructionniste, le Président consulte généralement l'assemblée. Indissociablement dans les deux chambres, l'issue d'une demande de suspension reste à la discrétion de la majorité parlementaire pour contrer les manœuvres de l'opposition. En revanche, les demandes de suspension peuvent également être obtenues par les groupes de la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale afin de vérifier la cohérence de leur action au regard de la politique gouvernementale⁷⁴⁶. Le Sénat a longtemps été un utilisateur parcimonieux de ce procédé avant de découvrir son efficacité en 1980 lors de la discussion du projet de loi « Sécurité et liberté », à l'occasion duquel où 4 demandes furent faites à l'initiative du groupe socialiste.

Après la discussion générale et avant le vote sur l'ensemble du texte, les parlementaires peuvent déposer des motions de procédure pour obtenir son

⁷⁴³ Art.42 al.15 RS.

⁷⁴⁴ Notamment à l'époque sur le projet de loi du Gouvernement relatif à l'aménagement du temps de travail pour contrer les initiatives du groupe communiste du Sénat, comme le note P. AVRIL et J. GICQUEL, *op. cit.*, p. 128.

⁷⁴⁵ A. MARTIN, *Le Président des assemblées parlementaires sous la V^e République*, LGDJ, 1996, p. 184.

⁷⁴⁶ Art.58 al.3 RAN. « Les suspensions sont l'occasion d'une précision de la ligne d'action, d'un réajustage des positions, de réflexion sur une question nouvelle », *in* M. MAUGUIN HELGESON, *op. cit.*, p. 237.

ajournement. Ces motions de procédure peuvent être qualifiées de « moyens négatifs »⁷⁴⁷, dans la mesure où elles ne peuvent imposer « une orientation au Gouvernement »⁷⁴⁸ et conduisent à l'expression d'une volonté parlementaire hostile à toute forme de négociation et au rejet « en bloc »⁷⁴⁹ d'un texte législatif.

Ces différents procédés doivent servir à attirer l'attention des parlementaires sur un problème d'illégalité ou d'opportunité du texte à l'occasion de son examen en séance publique. Cependant, utilisés généralement par l'opposition parlementaire, ces procédés sont perçus comme des « prétextes »⁷⁵⁰ destinés à allonger le débat dans le but de manifester une opposition à la politique gouvernementale indépendamment de tout moyen de légalité. En effet, chaque motion fait l'objet d'un débat, puis d'un vote pouvant entraîner dans un premier cas l'ajournement définitif ou seulement la suspension temporaire d'un texte dans un second cas. Dans « une logique restrictionniste »⁷⁵¹, la majorité a cherché à diminuer temporellement et matériellement les initiatives parlementaires en matière de motion de procédure, à l'instar des démocraties parlementaires bicamérales⁷⁵².

Dans la première catégorie de motion, le règlement des assemblées parlementaires, tel celui du Parlement belge, prévoyait : l'exception d'irrecevabilité, la question préalable et la motion préjudicielle. Le règlement de l'Assemblée nationale, contrairement à celui du Sénat, a opéré en 2009 une fusion entre l'exception d'irrecevabilité et la question préalable dans une seule et même motion sous l'appellation « motion de rejet préalable »⁷⁵³.

L'exception d'irrecevabilité permet à son auteur, avant la discussion des articles, de soulever l'illégalité constitutionnelle, légale ou réglementaire du texte en discussion. Elle ne peut être utilisée qu'une seule et unique fois au cours d'un même débat⁷⁵⁴ et est très souvent suivie, postérieurement à l'adoption de la loi, d'une saisine

⁷⁴⁷ S. COHEN, « Le contrôle parlementaire de la politique de défense », *RDP*, 1977, p. 406.

⁷⁴⁸ *Ibid.*

⁷⁴⁹ *Ibid.*

⁷⁵⁰ P. ARDANT et B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 23^{ème} éd., 2011, p. 607.

⁷⁵¹ A. DE MONTIS, *op. cit.*, p. 444.

⁷⁵² Au Sénat belge, le temps imparti aux orateurs des groupes, lors des questions préjudicielles relatives à la prise en compte des motions est de 3 minutes.

⁷⁵³ Art.91 al.5 RAN.

⁷⁵⁴ Art.44 al.2 RS.

du Conseil constitutionnel en cas de rejet de cette motion par la majorité. Il s'agit d'une opposition incontestablement juridique dans la mesure où elle soulève des éléments de légalité contre un texte législatif et ne constitue pas ainsi l'expression d'un « désaccord politique »⁷⁵⁵. L'Assemblée nationale a cherché à réduire l'emploi systématique de ce procédé⁷⁵⁶. Depuis 2006, les signataires de cette motion ne peuvent s'exprimer plus de 30 minutes, contre 1H 30 avant la résolution de 1999, qui a mis fin au temps illimité des orateurs signataires (Art.91 al.5 RAN).

Le Sénat en a profité également pour durcir l'emploi de ce procédé à la suite de son utilisation démesurée, tout particulièrement au printemps 1986. Les résolutions du 20 mai 1986 et du 18 décembre 1991 précisent que l'exception doit être déposée avant la discussion des articles et une seule fois au cours des débats. Jusqu'en 1986, la motion pouvait être soulevée à n'importe quel moment lors du débat en séance publique et le nombre de motions identiques n'était pas limité⁷⁵⁷. La résolution plafonne également à 15 minutes la durée d'intervention sur l'ensemble des débats des orateurs inscrits contre 30 en 1986 et 45 avant cette date. En effet, avant 1986 il était possible pour les parlementaires, à des fins obstructionnistes, de déposer plusieurs motions identiques⁷⁵⁸. Ce procédé a permis d'éviter lors de la première cohabitation, alors qu'il y'avait concordance des majorités parlementaires, que l'opposition sénatoriale fasse un usage disproportionné de ce procédé, favorisant ainsi une adoption « retenue »⁷⁵⁹ des textes au profit du Gouvernement.

La question préalable consiste à manifester, avant la discussion des articles, l'opposition d'une chambre à un texte législatif quant à son opportunité politique,

⁷⁵⁵ P. ARDANT et B. MATHIEU, *op. cit.*, p. 607. Voir sur le sujet, M. SAOUDI, « Le temps de parole sur les motions de rejet (réflexions sur une réforme récente de l'Assemblée nationale) », *RFDC*, n°47, 2001, pp. 529-571.

⁷⁵⁶ 35 fois entre 2007 et 2008.

⁷⁵⁷ J-L. AUTIN note ainsi que jusqu'en 1986, « l'exception d'irrecevabilité peut être soulevée à n'importe quel moment de la discussion : dès la séance d'ouverture (JO débats, Sénat 21 juin 1979 p. 2081), au terme de la phase introductive après l'intervention du rapporteur (JO débats, Sénat 17 juin 1980 p. 2757, ou lors de la discussion générale (JO débats Sénat, 17 décembre 1981 p. 4270), in « Les exceptions d'irrecevabilités soulevées par les parlementaires français », *RDP*, 1983, p. 687.

⁷⁵⁸ 2 exceptions d'irrecevabilité furent ainsi déposées à l'occasion de la discussion au Sénat, du le projet de loi « sécurité et liberté » en novembre 1980, et en mai 1986 à l'encontre du projet de loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social.

⁷⁵⁹ L. FONDRAZ, relève ainsi le dépôt de 19 exception d'irrecevabilité (groupe communiste : 9 ; groupe socialiste : cinq ; groupe RPR : 1 ; commission : 1 ; Gouvernement : 3), in *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^e République*, Economica, 2000, p. 203.

manifestant ainsi sa volonté de ne pas poursuivre la délibération. Ce procédé se distingue juridiquement de l'exception d'illégalité puisqu'il ne fait pas appel à des éléments tirés de la légalité. Elle ne peut être également être formulée qu'une seule fois sur un même débat⁷⁶⁰. L'article 109 RAN dispose que le rejet du texte par question préalable n'interrompt pas les procédures en vue de l'adoption définitive du texte par les chambres. Cet article s'inscrit dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel à l'occasion du projet de loi relatif aux Organismes Génétiquement Modifiés⁷⁶¹. En l'espèce, la majorité de l'Assemblée nationale en 2^{ème} lecture avait été mise en minorité par une question préalable déposée par l'opposition qui avait conduit au rejet du texte alors que le Sénat l'avait précédemment adopté. La CMP constituée par la suite avait alors repris le texte approuvé par le Sénat et un consensus entre les chambres avait été trouvé à sa sortie. Le Conseil constitutionnel a jugé que la réunion d'une CMP supposait un désaccord entre les chambres aux termes de l'article 45 C. Or cette discordance avait été confirmée par l'adoption de la question préalable par l'Assemblée nationale. Cette décision confirme à la fois la légalité du procédé, mais maintient également cette motion de procédure dans l'arsenal des mécanismes d'obstruction entre les mains de l'opposition. Sa survenance ne constitue pas un événement irréversible pour le Gouvernement du fait de la rationalisation du procédé.

La motion préjudicielle ou incidente⁷⁶² a pour objet de « subordonner le débat à une ou plusieurs conditions en rapport avec le texte en discussion »⁷⁶³. Cette procédure n'est prévue que par le règlement du Sénat à l'encontre d'un texte inscrit à l'ordre du jour. Son application demeure rarissime si bien qu'il est délicat de l'assimiler à une motion tendant à « désapprouver une initiative gouvernementale »⁷⁶⁴.

⁷⁶⁰ Art.44 al.3 RS.

⁷⁶¹ « Le fait qu'un projet de loi examiné par le Parlement soit rejeté par l'une ou l'autre de ses deux assemblées n'interrompt pas les procédures prévues pour parvenir à l'adoption d'un texte ; qu'il en va notamment ainsi lorsque l'Assemblée nationale adopte une question préalable ayant pour objet, selon les termes du quatrième alinéa de l'article 91 de son règlement, « de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer », et dont le vote « entraîne le rejet du texte à l'encontre duquel elle a été soulevée » ; que rien ne faisait donc obstacle à ce que l'examen de la loi déferée se poursuive après le vote par les députés de la question préalable et le rejet du texte qui en est résulté », Const. Const., 564 DC, 19 juin 2008.

⁷⁶² Art.44 al.4 RS.

⁷⁶³ Document technique pour la coopération, *Recueil de fiches techniques sur le statut, les fonctions, les procédures et l'organisation du Sénat*, Service des relations internationales, Mars 2009, p. 165.

⁷⁶⁴ L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 204.

Dans la seconde catégorie de motion, peuvent être catalogués la motion de renvoi à la commission⁷⁶⁵ et le rappel au règlement⁷⁶⁶. Le renvoi en commission a généralement lieu lors de la discussion des articles, en vue d'assurer une coordination technique du texte dont l'initiative appartient souvent au président de la commission compétente. Son adoption suspend le débat jusqu'à la présentation d'un nouveau rapport par la commission en charge du texte. Cette motion tend à démontrer que le texte n'a pas été suffisamment instruit en commission et qu'il doit y séjourner à nouveau afin d'y être amélioré, le cas échéant. La discussion est ainsi suspendue, mais le Gouvernement déterminera lui-même la date du dépôt du nouveau rapport.

Les parlementaires de la seconde chambre invoquent généralement à l'appui du renvoi en commission le manque de temps nécessaire à l'instruction et à l'enrichissement d'un texte particulièrement important pour la vie de la Nation. Néanmoins l'opposition n'hésite pas non plus à l'utiliser à des fins purement obstructionnistes perturbant les avantages législatifs attendus du bicamérisme⁷⁶⁷.

Lorsque les parlementaires des deux chambres estiment que les règles qui « dirigent les délibérations »⁷⁶⁸ ont été ou risquent d'être méconnues à l'occasion du déroulement de la séance publique, ils peuvent en aviser publiquement le Président de séance en invoquant le rappel au règlement. Il s'agit d'un droit indéniable pour tous les parlementaires qui ne peuvent être interrompus durant leur exposé, et qui peut être utilisé à plusieurs reprises au cours d'un débat portant sur le même objet législatif. Ainsi à l'occasion de la discussion en première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi de nationalisation, 108 rappels aux règlements furent demandés, dont 83 à l'initiative de l'opposition RPR-UDF. Le projet de loi sur l'enseignement supérieur, discuté en octobre 1981 en première lecture devant l'Assemblée nationale, fit l'objet de 55 rappels au règlement à l'initiative de l'opposition contre 22 pour la majorité. Le Sénat a connu également des excès d'emploi de ce procédé, par exemple à l'occasion

⁷⁶⁵ Art.44 al.5 RS.

⁷⁶⁶ Art.36 al.3 RS.

⁷⁶⁷ Ainsi à l'occasion du vote en janvier-février 1986, de la première lecture du projet de loi relatif à la négociation collective sur l'aménagement du temps de travail, trois motions de renvoi en commission furent présentées par les membres du groupe communiste.

⁷⁶⁸ P. AVRIL et J. GICQUEL, *op. cit.*, p. 141.

de la première lecture du projet de loi relatif à la liberté de communication en 1986 où 55 rappels au règlement furent déposés.

Le règlement de l'Assemblée nationale confère à ce procédé « un droit de priorité sur la question principale »⁷⁶⁹, qui entraîne immédiatement la suspension du débat en cas de trouble avéré à la régularité des débats. Si ce procédé permet de garantir le bon déroulement des débats, il peut également être soulevé « sur toute autre chose »⁷⁷⁰, ce qui explique son détournement dans les deux chambres. Les contraintes réglementaires sont peu effectives, permettant un « appel d'air » pour l'opposition qui n'hésite pas à l'utiliser pour s'exprimer sur « un fait d'actualité, un article de presse ou une déclaration sans rapport avec l'objet du débat ». Ce détournement à des fins obstructionnistes peut en outre s'expliquer par l'absence de définition juridique dans le règlement des chambres de la motion. Aussi appartient-il au Président d'apprécier personnellement la malversation du procédé. À l'Assemblée nationale, le Président peut retirer la parole à l'intervenant si ses propos « remettent en question l'ordre du jour ou n'ont aucun rapport avec le règlement »⁷⁷¹. En effet, le rappel au règlement est souvent l'occasion pour l'opposition d'interpeller le Gouvernement et de rechercher le dialogue avec lui, car ce dernier possède un droit de réponse, qui tend à constituer « un mini débat »⁷⁷².

Beaucoup de rappels ne visent pas à soulever des problèmes de droit parlementaire, mais sont ainsi des interventions de pure « information de l'assemblée sur des événements extérieurs, ou ne servent qu'à formuler des critiques, adressées au moyen de cette procédure détournée »⁷⁷³. L'intention réelle de l'orateur est seulement d'effectuer une « intervention publique, et de recueillir le cas échéant le profit politique qu'il attend »⁷⁷⁴, sous le prétexte éculé du droit parlementaire. Au Sénat, l'intervenant dispose d'un délai de cinq minutes. Toutefois ce délai ne suffit pas endiguer les

⁷⁶⁹ Art.48 RAN.

⁷⁷⁰ J-P. CAMBY et P. SERVENT, *op. cit.*, p. 81.

⁷⁷¹ Y. COLMOU, « Vade-mecum du député obstruteur », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 127.

⁷⁷² P. AVRIL et J. GICQUEL, *op. cit.*, p. 142.

⁷⁷³ « Les rappels au règlement peuvent aborder les sujets les plus divers de la vie politique ou sociale française ou internationale. De tels rappels visent simplement à informer l'assemblée sur un événement extérieur sans rapport immédiat avec les travaux qu'elle poursuit, à critiquer publiquement les conditions dans lesquelles une décision interne aura été adoptée, ou encore à dénoncer une situation dans laquelle un groupe politique s'estime lésé ou injustement placé », *in* R. CHAZELLE et M. LAFLANDRE, « Le rappel au règlement », *RDP*, 1990, p. 679.

⁷⁷⁴ *Ibid.*, p. 689.

manœuvres de l'opposition, quitte à faire sortir le Président de sa retenue habituelle. À l'occasion de la discussion relative au projet de loi sur l'aménagement du temps de travail le 28 juin 1986, le Président Poher retira la parole à un sénateur communiste et menaça de la retirer pour l'ensemble du groupe parlementaire au motif que les propos des intervenants n'étaient pas rattachables au règlement. Le Bureau du Sénat, entre 1986 et 1994, fixa comme politique le droit pour le Président de retirer la parole à un sénateur à l'occasion d'un rappel qui ne ferait pas mention précise d'une disposition du règlement à l'occasion de son intervention. La résolution du 4 mai 1994 procéda à une réécriture de l'article 36 al.3 RS, qui désormais dispose : « l'auteur de la demande doit faire référence à une disposition précise du règlement », dont le Conseil constitutionnel a reconnu la constitutionnalité⁷⁷⁵.

L'opposition sénatoriale dispose ainsi d'un arsenal réglementaire important pour manifester son opposition à la politique du Gouvernement, en espérant rallier des éléments de la majorité à l'Assemblée nationale à sa cause. Si ces procédés permettent « une guérilla sans grandeur »⁷⁷⁶, le fait majoritaire rend leurs chances de succès une nouvelle fois extrêmement minces à un double point de vue. Dans un premier temps, la majorité sénatoriale soutenant le Gouvernement fera barrage à une tentative de l'opposition de voter un tel procédé en séance. Dans un second temps, dans l'hypothèse où la majorité sénatoriale ne coïncide pas avec celle de l'Assemblée nationale, le Gouvernement s'appuiera sur cette dernière pour passer outre l'opposition du Sénat par la limitation de la navette ou le dernier mot en cas d'échec de la CMP. Toujours est-il que le fait majoritaire tend à l'instrumentalisation des procédés d'ajournement temporaire de la séance publique et ne permet pas la vérification des avantages attendus du bicamérisme quant à l'amélioration et à l'enrichissement de la norme législative.

⁷⁷⁵ Cons. const., 94-339 DC, 31 mai 1994.

⁷⁷⁶ P. ARDANT et B. MATHIEU, *op. cit.*, p. 608.

B. La politisation de l'emploi et de la finalité des motions et incidents de procédures

Ces procédés ont pu être interprétés comme des techniques d'opposition du Sénat vis-à-vis de la majorité gouvernementale, tout particulièrement quand ces majorités s'opposaient idéologiquement (1). En revanche, la coïncidence entre les majorités sénatoriales et gouvernementales a conduit à une instrumentalisation de ces procédés par la majorité (2).

1. L'expression d'une opposition à la majorité gouvernementale

L'usage de l'exception d'irrecevabilité au nom de la logique majoritaire a été particulièrement observable en cas de discordance dans les majorités parlementaires des deux chambres, puisqu'entre 1981 et 2000 : 100 mentions furent déposées et 12 furent adoptées par la seconde chambre. Lors du premier septennat de François Mitterrand, et précisément entre 1981 et 1984, 15 exceptions d'irrecevabilité furent déposées pour 12 adoptées, dont certaines ont concerné les textes les plus éminents du projet présidentiel⁷⁷⁷. Cet usage rompt avec la retenue imputée traditionnellement à la seconde chambre puisqu'entre 1974 et 1980 le Sénat ne déposa que 8 exceptions d'irrecevabilité, mais aucune ne fut adoptée⁷⁷⁸. Par comparaison, aucune exception d'irrecevabilité ne fut adoptée par l'Assemblée nationale entre 1981 et 1994, bien que 405 motions aient été déposées et plusieurs adoptées sur des textes d'importance politique primordiale pour la majorité gouvernementale⁷⁷⁹.

⁷⁷⁷ J-L. AUTIN note ainsi que l'exception d'irrecevabilité est intervenue à « l'occasion de la loi sur les nationalisations par M. Dailly (JO débats sénat, 18 décembre 1981 p.4302). Une autre défendue par M. Girot concernait le projet de loi sur la Corse (JO débats sénat, 4 février 1982, p. 535) », *op. cit.*, p. 698.

⁷⁷⁸ Chiffres cités par J-C. VILLENEUVE, « L'évolution du rôle du Sénat depuis 1981 », *Revue Après demain*, n°271-272, février-mars 1985 p. 36.

⁷⁷⁹ *Les Grands textes de la pratique institutionnelle de la V^e République*, textes et documents rassemblés par D. MAUS, La documentation française, 1995, p. 194. A titre d'exemple, furent adoptées en 1982, une exception d'inconstitutionnalité à l'encontre du projet de loi créant la troisième voie d'accès à l'ENA; en 1984 contre le projet de loi relatif aux compétences des régions d'outre-mer ; en 1985 sur le projet de loi portant évolution du statut de la Nouvelle-Calédonie ; ou encore en 1991 sur le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social.

L'usage de la question préalable peut conférer à la seconde chambre « l'expression d'une opposition globale à la politique menée par une majorité »⁷⁸⁰. Ainsi, le Palais du Luxembourg utilisa-t-il entre 1981 et 1982 25 fois la question préalable et 13 fois entre octobre 2011 et mai 2012, témoignant ainsi de l'emprise de la logique majoritaire sur les débats en séance publique alors que les majorités étaient discordantes entre les deux chambres. Paradoxalement, entre 1969 et 1980, à l'époque où les majorités parlementaires concordaient, 28 questions préalables avaient été déposées et 3 seulement furent adoptées, tandis qu'entre 1981 et 1984 à l'époque où elles s'opposaient, 40 questions préalables furent déposées et 39 adoptées à la seconde chambre. Par comparaison, entre 1981 et 1994, aucune question préalable ne fut adoptée par l'Assemblée nationale bien que 506 motions furent déposées⁷⁸¹. La question préalable peut permettre la manifestation d'une opposition ferme à un texte de loi d'importance première pour la seconde chambre et de rechercher le soutien de l'opinion. Ainsi le 21 octobre 1998, alors que les majorités parlementaires ne coïncidaient pas, une question préalable fut votée au Sénat dès la première lecture, sur le projet de loi de réforme du scrutin régional.

Cette emprise du fait majoritaire tendrait également à faire perdre à la question préalable sa fonction initiale. Le détournement majoritaire de la question préalable mettrait fin à l'assurance de la bonne tenue des débats parlementaires pour devenir « une arme de combat »⁷⁸². Son vote manifesterait un rejet clair du texte par la seconde chambre, en raison de la sensibilité politique qu'il renferme, cette dernière n'étant pas partagée par la majorité sénatoriale. Ainsi le 22 février 2012 après l'adoption par l'Assemblée nationale en première lecture, le Sénat vota par 175 voix contre 156 une question préalable à l'encontre de la loi de finance rectificative qui comprenait entre autres la disposition relative à la TVA sociale. Le vote de ce procédé est susceptible toutefois de plusieurs lectures, même s'il demeure unanimement reconnu par la doctrine comme l'expression d'un désaccord politique.

L'expression de ce désaccord peut en effet être due à une protestation de la majorité contre l'opportunité du texte en raison des mauvaises conditions de travail

⁷⁸⁰ L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 194.

⁷⁸¹ D. MAUS, *op. cit.*, p. 194.

⁷⁸² L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 194.

parlementaire (manque de temps, ordre du jour surchargé...). Mais elle peut être également la manifestation de l'échec du bicamérisme quand elle n'est pas liée à un problème de constitutionnalité. En effet, son vote entraîne non pas la suspension des débats, mais le rejet du texte. Il en résulte une absence de discussion sur les amendements et les articles législatifs, ne permettant ainsi pas une pleine réflexion sur les textes. Cette pratique initiée par la majorité sénatoriale a le don d'attiser les foudres⁷⁸³ du Gouvernement contre la seconde chambre, tout particulièrement quand la majorité sénatoriale n'est pas celle du Gouvernement.

Les motions de procédure peuvent être combinées par l'opposition sénatoriale dans la planification d'une stratégie obstructionniste. La question préalable a pu être associée à une autre motion de procédure, particulièrement sous la seconde cohabitation. Claude Estier président du groupe socialiste, principal groupe d'opposition à la majorité sénatoriale soutenant le Gouvernement, fut ainsi à l'origine d'une exception d'irrecevabilité à l'occasion de la discussion du projet de loi de finance rectificative pour 1993. Cette motion de procédure était couplée à un renvoi en commission et une question préalable sur le même texte. Les textes d'importance politique pour le Gouvernement d'Edouard Balladur firent ainsi l'objet de couplages des motions de procédures par l'opposition sénatoriale. Ainsi le groupe socialiste du Sénat déposa une question préalable, une exception d'irrecevabilité et un renvoi en commission sur le projet de loi organisant les privatisations⁷⁸⁴ ou encore à l'encontre du projet de loi d'abrogation de la loi Falloux⁷⁸⁵.

La question préalable peut également être opposée lors de la discussion des lois constitutionnelles. Son vote est d'une importance capitale, car, en cas de réunion d'une majorité, le bicamérisme inégalitaire ne peut jouer, ce qui provoquera l'enterrement définitif du texte puisque le Gouvernement ne peut utiliser la procédure de la CMP et

⁷⁸³ Ainsi, Alain Savary, Ministre de l'éducation nationale qualifia le Sénat de « chambre de démolition », à la suite du vote de la question préalable contre le projet de loi relatif à l'enseignement supérieur en décembre 1983 à une majorité de 207 voix contre 106. Séance du 15 décembre 1983, JO débats parlementaires, Sénat, 16 décembre 1983, p. 4277.

⁷⁸⁴ Séance du 11 juin 1993, JO débats parlementaires, Sénat, 12 juin 1993, p.1010, cité par L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 196.

⁷⁸⁵ Séance du 29 juin 1993, JO débats parlementaires, Sénat, 30 juin 1993, p. 1291, *Ibid.*

du dernier mot de l'article 45 C.⁷⁸⁶ Le bicamérisme égalitaire joue également à l'encontre des lois organiques relatives au Sénat, dont les effets sont tout aussi contraignants pour le Gouvernement en cas de divergence des majorités. Le Sénat a ainsi saisi l'occasion de s'opposer au projet de loi organique modifiant le nombre de sénateurs, en votant à 214 voix contre 100 une question préalable lors de la séance du 16 mars 2000, adressant un nouveau camouflet à la majorité gouvernementale de Lionel Jospin qui ne put réaliser la hausse significative du nombre de parlementaires de la seconde chambre.

Plus rarement, la question préalable peut être posée sur une proposition de loi émise par la majorité à l'Assemblée nationale en cas de discordance avec la majorité sénatoriale. Julie Benetti note ainsi que la majorité sénatoriale a rejeté, par l'adoption d'une question préalable, deux propositions de loi émanant de députés de la majorité, celle de Jean-Luc Warsmann relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives et celle d'Éric Ciotti visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants, qui a été définitivement adoptée par l'Assemblée nationale le 15 décembre 2011⁷⁸⁷. La question préalable demeure alors un outil d'opposition politique de la majorité sénatoriale, s'inscrivant dans « une réponse »⁷⁸⁸ au dépôt d'un texte par le Gouvernement ou des parlementaires de sa majorité à l'Assemblée nationale dont elle ne partage pas les orientations.

La question préalable peut, enfin, être déposée à l'occasion de la commission saisie au fond. Son dépôt revêt un caractère illustratif du « refus de débattre »⁷⁸⁹ de la seconde chambre, puisqu'il entraîne le rejet du texte. Aucun rapport ne sera émis par ladite commission. En effet, la commission est le lieu par définition où se manifestent la réflexion sénatoriale et le travail d'enrichissement des textes. Le président de la commission des finances du Sénat Christian Poncelet sera ainsi à l'initiative du rejet par deux fois du projet de loi de Finances pour l'année 1993, en déclarant : « La commission est lasse de prêcher dans le désert. (...). Pourquoi le Sénat s'acharnerait-il

⁷⁸⁶ Le mercredi 8 août 1984, le Sénat adopta une question préalable par l'intermédiaire d'Etienne Dailly, à une majorité de 207 voix contre 106, mettant fin à la procédure de révision constitutionnelle initiée par le Chef de l'Etat, tendant à l'élargissement du référendum de l'article 11 aux libertés publiques, in Séance du 8 août 1984, JO débats parlementaires, Sénat, 9 août 1984, p. 2380.

⁷⁸⁷ J. 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.

⁷⁸⁸ L. FONDRAZ, « La question préalable au Sénat », *RFDC*, n°33, 1998, p. 75.

⁷⁸⁹ L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^e République*, op. cit., p. 196.

à améliorer ce dernier budget de la législature alors que le Gouvernement n'en assurera sans doute pas l'exécution ? L'heure est non pas aux propositions, mais à la sanction »⁷⁹⁰. Cette prise de position est non seulement un aveu public d'opposition de la majorité sénatoriale incarnée à la politique économique et fiscale du Gouvernement, mais également une position défavorable au dialogue, à la négociation et à la présence de la seconde assemblée dans le débat politique. Par ailleurs, lors de la discussion du projet de loi sur le PACS, le Sénat par l'intermédiaire de la commission des lois, vota le 30 juin 1999, une question préalable à la majorité de 213 voix contre 102, entraînant l'ajournement du texte jusqu'à la prochaine session législative et retardant de plusieurs semaines un projet de loi d'importance politique fondamentale pour la majorité gouvernementale dont la majorité sénatoriale ne partageait pas les convictions.

Le vote d'une motion de procédure et plus précisément d'une question préalable manifeste ainsi la volonté de la seconde chambre de ne pas se joindre au débat législatif. Aussi a-t-elle pu être assimilée à un « aveu d'échec du bicamérisme »⁷⁹¹ par le Président Poher. Son vote n'est pas associé à un problème de constitutionnalité, mais à un problème d'opportunité politique. Ce problème même s'il n'est pas dans la coutume de la seconde chambre de l'exposer publiquement, est principalement celui du désaccord avec la majorité parlementaire de l'Assemblée nationale. En revanche pour les textes les plus importants pour le Gouvernement, le vote de la question préalable demeure une réelle « fin de non-recevoir »⁷⁹² illustrée par l'opposition idéologique entre les majorités parlementaires des deux chambres.

⁷⁹⁰ Séance du 26 novembre 1992, JO débats parlementaires, Sénat, 27 novembre 1992, p.3477, *Ibid*, p. 197.

⁷⁹¹ Séance du 23 juillet 1982, JO débats parlementaires, Sénat, 24 juillet 1982, p. 3792.

⁷⁹² Ainsi à l'occasion du vote du projet de loi sur les nationalisations en 1982, la question préalable fut votée par la majorité sénatoriale, en raison de son opposition à la politique économique à la majorité parlementaire et présidentielle. Séance du 4 février 1982, JO débats parlementaires, Sénat, 5 février 1982, p.531, cité par L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^e République*, op. cit, p. 197.

2. *L'expression d'un soutien à la majorité gouvernementale*

La question préalable tend à sortir de la fonction que le règlement parlementaire lui assignait, en permettant à son auteur de s'interroger sur « le caractère opportun d'un débat et de décider s'il doit l'engager immédiatement ou l'ajourner »⁷⁹³. Le Sénat a pu également utiliser ce procédé dans un souci de soutenir le Gouvernement et dans une perspective d'accélération des débats en vue de contrer les manœuvres d'obstruction de l'opposition sénatoriale et de soutenir l'action du Gouvernement.

Dans la mesure où l'exécutif ne dispose pas des moyens juridiques, tels que la menace de la dissolution ou de l'article 49 al.3 C. pour mettre fin à l'obstruction sénatoriale, le concours de la majorité sénatoriale à la maîtrise de la survenance d'une obstruction parlementaire est perçu comme salutaire par le Gouvernement. La majorité sénatoriale va ainsi offrir ses propres offices politiques comme juridiques puisqu'il s'agit d'utiliser les moyens réglementaires, pour permettre au Gouvernement d'adopter dans des délais brefs ses projets de loi et éviter un allongement des débats parlementaires dû suite à l'opposition en séance publique.

La première cohabitation entre 1986 et 1988 a manifesté une situation inédite dans laquelle le Sénat a apporté son concours à la majorité gouvernementale qu'il soutenait, contre la majorité présidentielle qu'il désapprouvait depuis 1981, par l'introduction de la question préalable dite « positive »⁷⁹⁴.

En juillet 1986, le Gouvernement de Jacques Chirac, vainqueur des élections législatives de mars 1986, annonce son intention de légiférer par ordonnance et de rétablir le scrutin uninominal à deux tours pour l'élection des députés. À la suite du refus du Président Mitterrand de signer les ordonnances, le Gouvernement décida alors d'engager sa responsabilité sur le texte devant l'Assemblée nationale après avoir déclenché la procédure d'urgence. Le texte passe devant la seconde assemblée qui fut confrontée au dépôt d'un nombre élevé d'amendements, risquant d'éterniser les débats législatifs et d'éveiller l'impatience du Gouvernement. Le 17 octobre 1986, le Sénat

⁷⁹³ Y. PIMONT, « La question préalable », *RDP*, 1970, p. 352.

⁷⁹⁴ Expression relevée par D. MAUS, « Le Parlement et les Cohabitations », *Pouvoirs*, n°91, 1999, p. 78.

vota par l'intermédiaire de sa majorité une question préalable, ce qui entraîna le rejet du texte et permit au Gouvernement de réunir à la hâte une CMP, sans avoir à subir les lourdeurs de la séance publique. La majorité sénatoriale décida ainsi d'employer tous les moyens à sa disposition pour soutenir les initiatives législatives du Gouvernement. Les projets de loi relatifs aux privatisations (30 juillet 1986) et à l'aménagement du temps de travail (21 avril 1987) furent également votés par l'intervention de la question préalable « positive », à la suite d'un nouveau refus du président Mitterrand de signer deux autres ordonnances du Gouvernement Chirac.

Cette procédure fut réutilisée dans une autre configuration institutionnelle. En décembre 1995, à l'occasion de la loi d'habilitation visant à légiférer par ordonnance sur la protection sociale, elle permit de mettre fin à la discussion de plus de 2800 amendements. Il s'agit d'une véritable aubaine pour le Gouvernement qui peut encourager la majorité sénatoriale à user de ce procédé lui permettant d'obtenir ainsi sensiblement les mêmes effets que l'article 49 al.3 C. Ce procédé permet à l'exécutif d'accélérer le débat législatif et d'obtenir l'adoption du texte avec une relative célérité, et cela sans aucun risque pour la stabilité politique du Gouvernement en l'absence de responsabilité politique devant la seconde chambre et d'octroi constitutionnel de la motion de censure.

Le Conseil constitutionnel a été saisi de ces « questions préalables positives » et a jugé que son emploi « n'affectait pas la régularité de la procédure législative »⁷⁹⁵. Les saisissants, qui appartenaient à l'opposition des deux chambres, y voyaient une atteinte au droit d'amendement des parlementaires, puisque le vote de la question préalable entraîne le rejet du texte, et par la suite l'absence de discussion des amendements déposés. Cependant le Conseil rejeta le moyen, en déclarant que ce procédé n'avait pas « dans le cas présent » porté atteinte au droit d'amendement des parlementaires de l'article 44 C. Dans sa décision 95-370 DC du 30 décembre 1995, le Conseil a jugé que l'emploi d'une question préalable sur une loi votée par une procédure d'urgence et avec l'engagement de la responsabilité du Gouvernement ne saurait être regardée « isolément comme inconstitutionnelle ». L'opposition arguait

⁷⁹⁵ Cons. const., 86-218 DC, 18 novembre 1986.

une nouvelle fois que l'emploi de ce procédé était de nature à faire naître un doute légitime quant à la qualité de la réflexion législative. Le couplage de la question préalable avec les autres procédés de rationalisation mis à la disposition du Gouvernement était enfin de nature à faire naître un doute quant au respect des dispositions de l'article 24 C., selon lesquelles « Le Parlement vote la loi ». Le Conseil constitutionnel n'y trouva aucun grief d'illégalité et donna ainsi un brevet de constitutionnalité à la question préalable, quel qu'en fût son usage par la seconde chambre.

Le Sénat réitéra cette « question préalable positive » en décembre 2012, à l'occasion du vote de la loi de finances pour 2013. Le texte ayant l'accord du Sénat, son rejet par question préalable conduisit une nouvelle fois au refus de débattre et donc de procéder à une éventuelle amélioration législative. Toutefois à la différence des questions préalables de 1986 et de 1995, le nombre d'amendements demeura faible puisqu'il s'établit à 81. Le président du principal groupe de la majorité sénatoriale François Rebsamen ne fut pas, semble-t-il, animé d'une volonté d'agir dans le but d'éviter au Gouvernement, dont il partageait les convictions, un débat lourd et difficile, puisque le faible nombre d'amendements écartait une tentative d'obstruction de la part de l'opposition.

L'adoption de la question préalable avait en réalité pour objet de « gagner du temps, en anticipant le rejet final du texte »⁷⁹⁶. En effet, le Sénat avait rejeté le texte en première lecture le 28 novembre 2012 et la CMP avait échoué à trouver un accord entre les chambres. Il était ainsi prévisible que le Sénat rejette à nouveau le texte en nouvelle lecture et qu'il ne puisse achever l'adoption du budget dans le délai des 70 jours prévus par l'article 47 C., ce qui aurait contraint le Gouvernement à légiférer par ordonnance. En seconde lecture, le Sénat vota la question préalable le 18 décembre 2012, ce qui permit à l'Assemblée nationale de statuer définitivement et d'éviter la poursuite de la navette. Le Conseil constitutionnel, au vu d'une jurisprudence désormais bien

⁷⁹⁶ P. BACHSCHMIDT, « Variations sur la question préalable positive au Sénat », *Constitutions*, 2013, p. 56.

établie⁷⁹⁷, ne trouva aucun grief d'inconstitutionnalité et valida à nouveau l'usage de la question préalable « positive » en dépit de l'opposition qui condamna cet « artifice de procédure »⁷⁹⁸.

Destiné à éviter un débat législatif long et parfois difficile avec certains éléments de la majorité, ce procédé permet au Gouvernement de gagner un temps non négligeable et d'éviter de justifier sans cesse ses choix devant la représentation nationale. En revanche, il s'agit d'une véritable « mutilation » du bicamérisme, dans la mesure où la majorité sénatoriale consent elle-même à fuir le débat, la réflexion et ainsi à nuire à la qualité législative dans le seul but de soutenir l'action du Gouvernement. En acceptant le « principe du texte »⁷⁹⁹, la majorité sénatoriale renonce à enrichir « quantitativement et qualitativement »⁸⁰⁰ celui-ci. En s'abstenant volontairement de sa fonction législative et délibérative, le Sénat épargnerait ainsi au Gouvernement « les désagréments »⁸⁰¹ du bicamérisme.

Dans sa volonté d'être une chambre de réflexion, il a toujours été « infiniment désagréable »⁸⁰² pour le Sénat d'adopter une question préalable ou une autre motion visant au refus temporaire ou définitif d'examiner un texte. Cependant la répétition de l'usage de ces procédés en séance publique, dans un souci de manifester un appui ou une opposition à la politique gouvernementale, fait perdre à ces incidents de procédure leur fonction juridique originaire à savoir, l'évocation d'un problème juridique et la nécessité d'un usage « circonstancié et perspicace »⁸⁰³. Au vu de ces éléments, il est à craindre que les sénateurs « aient tendance à se plier aux exigences de la logique majoritaire »⁸⁰⁴.

⁷⁹⁷ « Considérant que le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels, supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution et que parlementaires comme le Gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition à ces fins ; Considérant que cette double exigence implique qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif de ces droits ; Considérant que dans les conditions où elle est intervenue, l'adoption de la question préalable lors de l'examen du projet de loi en nouvelle lecture au Sénat n'entache pas d'inconstitutionnalité la loi déférée ; que la procédure d'examen du projet de loi n'est donc pas contraire à la Constitution », Cons. const., 2012-662 DC, 29 décembre 2012.

⁷⁹⁸ Philippe Marini, propos mentionnés dans le Journal du Dimanche du 19 décembre 2012.

⁷⁹⁹ V. BOYER, « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *RFDC*, n°85, 2011, p. 54.

⁸⁰⁰ J. CLUZEL, *Le Sénat dans la société française*, Economica, 1990, p. 144.

⁸⁰¹ L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 202.

⁸⁰² J.-É. GICQUEL, « La lutte contre l'abus du droit d'amendement au Sénat », *RDP*, 1997, p. 1355.

⁸⁰³ J. CLUZEL, *op. cit.*, p. 144.

⁸⁰⁴ J.-C. VILLENEUVE, *op. cit.*, p. 41.

Paragraphe 2 : L'instrumentalisation majoritaire du système de votation en séance plénière

Le déroulement et la discussion du texte lors de la séance publique fonctionnent suivant le système de votation en séance plénière par lequel les parlementaires des deux chambres s'expriment sur les articles en discussion. Les assemblées élues dans un Parlement bicaméral décident à la majorité, de sorte que le pouvoir de ces dernières est « en fait le pouvoir des majorités successives qui se formeront en son sein »⁸⁰⁵. L'acte de votation des parlementaires permet de déterminer la consistance de l'opposition puisqu'il constitue l'acte d'expression collectif des groupes parlementaires par rapport à la majorité parlementaire des chambres⁸⁰⁶. La présence du fait majoritaire rend en revanche délicate l'application des exigences de personnalisation du vote en raison de l'absence d'impérativité du mandat parlementaire (A) et de l'instauration des mécanismes de discipline dans le processus de vote (B).

A. La personnalisation et l'absence d'impérativité du vote à l'épreuve du fait majoritaire

Le vote parlementaire est d'abord, dans la théorie du régime représentatif, l'expression de la volonté collective des représentants de la Nation souveraine, réunis en assemblée plénière. Ce principe rompt nécessairement « les liens juridiques traditionnels entre le parlementaire et le commettant (...) qui ne saurait être lié par des volontés particulières »⁸⁰⁷. Ainsi, l'article 27 C., tout en rappelant la prohibition du mandat impératif, joint également à celle-ci le caractère personnel de l'acte de votation qui constitue le corollaire indissociable du pouvoir de délibération collectif des chambres⁸⁰⁸. Il s'agit donc pour le député comme pour le sénateur, d'être libre de voter

⁸⁰⁵ B. MANIN, « La seconde chambre et le Gouvernement complexe », *RIPC*, 1999, p. 189.

⁸⁰⁶ Pour le doyen Colliard, l'opposition parlementaire, « est l'ensemble des groupes ou des parlementaires qui ne participent pas au Gouvernement et qui ne le soutiennent pas de façon régulière par leurs votes », in J-C. COLLIARD, « L'opposition parlementaire », *Les cahiers français*, n° 174, janvier-février 1976, p. 53.

⁸⁰⁷ P. AVRIL, *Essai sur les partis politiques*, Petite Bibliothèque, Payot, 1990, p. 126.

⁸⁰⁸ « La délibération qui suppose la réflexion et l'esprit critique, est une forme de discussion dont est censée jaillir la lumière », M. HAURIOU, *op. cit.*, p. 471.

comme il l'entend, ce qui suppose que le parlementaire vote personnellement avec l'intime conviction qu'il s'est faite individuellement lors du débat. Or la logique majoritaire va aboutir au sein du Parlement bicaméral à un « encadrement partisan de la liberté du parlementaire »⁸⁰⁹ lors de l'exercice du pouvoir délibérant.

Sous la République précédente, les élections législatives furent dans l'incapacité d'émettre une majorité nette et cohérente. Aussi cette dernière se définissait-elle à « chaque scrutin et n'impliquait aucun engagement pour le scrutin suivant »⁸¹⁰. Avec l'émergence du fait majoritaire, la majorité est réputée être « préexistante au produit de la délibération de l'assemblée »⁸¹¹. En effet, le sens du vote exprimé dans l'hémicycle est la plupart du temps réputé être « sans incidence sur l'appartenance à la majorité et à l'opposition réputées figées dans le respect du verdict des urnes »⁸¹². L'existence de la discipline parlementaire ne fait que confirmer celle qui s'est exprimée préalablement à l'occasion des élections législatives. L'existence même du régime parlementaire majoritaire est indissociable de la discipline de vote, car celle-ci est le gage nécessaire à la stabilité politique du Gouvernement. L'absence de discipline de vote dans un régime parlementaire expose le Gouvernement aux risques non seulement d'être collectivement renversé, mais surtout de ne pas disposer des textes législatifs nécessaires à la détermination et la conduite de la politique nationale.

La discipline de vote correspond alors à l'ensemble des mécanismes permettant l'association de la majorité parlementaire à l'action du Gouvernement. La discipline de vote sert également, et de manière plus surprenante, les intérêts de l'opposition. En effet la discipline de vote permet à l'opposition déclarée à la majorité gouvernementale d'opposer un front commun et uni à la politique gouvernementale qu'elle réprouve. Il s'agit également pour l'opposition de préparer l'alternance en manifestant avec la

⁸⁰⁹ C. GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif : L'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)*, LGDJ, 2011, p. 168.

⁸¹⁰ P. AVRIL, « Responsabilité et accountability », in *La responsabilité des gouvernants*, O. BEAUD et J.-M. BLANQUER (dirs.), Descartes et Cie, 1999, p. 91

⁸¹¹ B. DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel*, Dalloz, 2011, p. 830. Dans le même sens, A. LE DIVELLEC note « une bonne partie de la réalité du travail parlementaire se déroule en effet moins en séance plénière publique celle-ci ne fait généralement que clore un long cheminement antérieur », in « Vues générales sur le parlementarisme en Allemagne », *RDP*, 2004, p. 260.

⁸¹² « L'idée de majorité ainsi entendue traduit le fait que les clivages se forment en dehors de l'assemblée qui ne fait que les importer en son sein sans les déterminer et les voir naître. La majorité est censée, correspondre et donc traduire la volonté électorale qui trouve son identité dans l'élection, non dans la délibération », in B. DAUGERON, *op. cit.*, p. 830.

discipline de vote un rejet collectif de la politique gouvernementale pour proposer une « alternative »⁸¹³ lors des élections à venir et ainsi envoyer un message clair et déterminé à son électorat, qui n'appartient généralement pas, exception faite des cohabitations, à la majorité présidentielle.

La discipline parlementaire est également le gage nécessaire à la cohérence de l'action législative envisagée par les groupes parlementaires lors de leur constitution et issue de leur déclaration politique à chaque renouvellement parlementaire. Les principales raisons d'être des groupes parlementaires seraient, d'assurer la « cohésion politique »⁸¹⁴. La discipline de vote rapproche enfin l'élu et l'électeur par la « simplification »⁸¹⁵ des rapports entre représentants et représentés. En effet le candidat à l'élection parlementaire s'est présenté aux électeurs des deux chambres sous l'affiliation d'un parti politique en manifestant son soutien ou son opposition à la politique de l'exécutif⁸¹⁶. L'expression de son vote cohérente avec celle de son parti permettra ainsi de renvoyer un message clair et déterminé à l'électorat.

Cette discipline de vote est absente de la Constitution comme du règlement des assemblées. Elle ne s'inscrit donc pas au nombre des mécanismes juridiques de rationalisation parlementaire. Elle est en réalité fixée par le statut des groupes et partis politiques desquels émanent lesdites formations parlementaires. Il est impossible de contraindre les parlementaires à la démission en cas de non-respect des règles de discipline, même si la plupart des organismes disciplinaires des partis politiques sont habilités à prononcer des exclusions. La discipline consentie par les parlementaires n'est donc pas « une contrainte juridique, mais constitue un impératif politique »⁸¹⁷ né du produit organisé et déterminé par le système majoritaire. Dans cette perspective, rien ne s'oppose juridiquement à ce que les parlementaires « prennent des

⁸¹³ L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 147.

⁸¹⁴ A. LE DIVELLEC, *Le parlementarisme allemand*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Paris II, 1999, p. 276.

⁸¹⁵ J-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de Science Po, 1978, p. 216.

⁸¹⁶ P. AVRIL en conclut que « la discipline est légitime parce que l'élu qui s'est présenté avec l'investiture d'un parti s'est engagé devant les électeurs à être fidèle au camp que ceux-ci ont choisi en votant pour lui, c'est-à-dire à soutenir le Gouvernement s'il l'emporte, et à ne pas s'y rallier dans le cas contraire ». *in* « Quel équilibre entre exécutif et législatif », *RDP*, 2002, p. 279.

⁸¹⁷ A. LE DIVELLEC, *Le parlementarisme allemand*, *op. cit.*, p. 283.

engagements »⁸¹⁸ devant leurs électeurs vis-à-vis des groupes politiques et se soumettent aux consignes de votes fixées par ces derniers.

La discipline de vote est donc consentie librement par le parlementaire des deux chambres et ne résulte pas d'un système de contrainte arbitraire. Corrélativement, le parlementaire doit s'abstenir de toute prise de position individuelle qui viendrait nuire à la cohésion d'action législative du groupe parlementaire auquel il a décidé de se rattacher. La discipline peut, à certains égards, comporter des avantages pour le parlementaire qui verra l'individualité de son vote relayée par le collectif du groupe de la majorité donnant ainsi « une dimension collective »⁸¹⁹ au travail parlementaire individualisé lors de la procédure législative. Le phénomène majoritaire fait ainsi du vote l'expression de la majorité parlementaire et non celle du Parlement pris dans son ensemble.

La tolérance du parlementaire face à la non-application du vote personnel témoigne d'une acceptation certaine de la logique majoritaire et encourage corrélativement son absentéisme en séance publique dans la mesure où, à l'instar d'autres démocraties parlementaires⁸²⁰, la présence en séance publique est facultative. La plupart des auteurs s'accordent à dire que l'absence du vote personnel produit des conséquences déplorables sur l'image des assemblées parlementaires⁸²¹. L'absence du vote personnel sert indiscutablement les intérêts de la majorité parlementaire et donc du Gouvernement comme de l'opposition, ce qui empêche l'établissement d'une stratégie collective et organisée en vue de la combattre. Toutefois, le sort des lois et la stabilité gouvernementale ne sauraient être laissés dans un régime parlementaire « au hasard des présences »⁸²² et l'expression de la souveraineté nationale pourrait corrélativement s'en trouver affectée. Plus précisément, les atteintes au vote personnel intéressent d'abord les groupes parlementaires de la majorité qui peuvent ainsi

⁸¹⁸ M. MAUGUIN HELGESON, *op. cit.*, p. 426.

⁸¹⁹ *Ibid.*, p. 428.

⁸²⁰ Ainsi au *Bundesrat*, la présence des membres lors des séances publiques n'est pas obligatoire. Lors des votes, « un représentant exprime l'ensemble des suffrages du Land à partir des consignes de vote données par son Gouvernement », in P. GELARD et J-C. PÉYRONNET, *op. cit.*, p. 111.

⁸²¹ Notamment un « Absentéisme chronique, accreditant un retour à un Parlement irresponsable et paresseux », F. ROUVILLOIS, « Heurs et malheurs d'un principe : le vote personnel des députés », *RDP*, 1998, p. 782 ; « La majorité devient minorité et diminue l'autorité morale de morale de la chambre », in A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Ed. Panthéon-Assas, 2008, p. 980.

⁸²² JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *op. cit.*, p. 556.

« prévenir les dissensions individuelles et renforcer leur ascendant sur leurs membres »⁸²³.

Michel Debré s'était révélé originairement le premier défenseur du vote personnel, dans la mesure où il craignait que son absence profite à une opposition parlementaire organisée et imprévisible qui risquerait de fragiliser la stabilité du Gouvernement⁸²⁴. Il s'agissait initialement de rendre le parlementaire moins dépendant des partis politiques et de recentrer son expression sur « la volonté des électeurs et non des groupes parlementaires »⁸²⁵. L'obsession des constituants de 1958 tenait également à la crainte de voir la minorité parlementaire devenir une « majorité momentanée »⁸²⁶, à la suite de la défection physique de la majorité parlementaire manifestée par son absence dans l'hémicycle. La prévention des « tendances hégémoniques du Parlement »⁸²⁷ par le vote des absents doit permettre ainsi de lutter efficacement contre le régime d'assemblée.

La défense du vote personnel tient donc ici moins à l'attachement au régime représentatif et à la confiance présumée entre l'électeur et l' élu qu'à la poursuite d'un « objectif politique »⁸²⁸ au service de la politique gouvernementale et de la stabilité du pouvoir exécutif. La naissance du fait majoritaire conduira le Gouvernement et la majorité parlementaire à tolérer cette pratique indépendamment de la structure du Parlement et des conséquences sur la norme législative. Ces agissements tendent à faire de l'acte de votation un instrument du système majoritaire.

⁸²³ F. ROUVILLOIS, *op. cit.*, p. 794.

⁸²⁴ « On ne peut, à la vérité, trouver meilleure preuve du régime d'assemblée, car ce mécanisme permet d'assurer la permanence parlementaire et de réduire en servitude le Gouvernement. Aucun effort réglementaire n'a permis de redresser la situation. Bien au contraire, le recours, dans la précédente Constitution, à des majorités qualifiées pour des votes, sinon ordinaires, du moins courants, a abouti à donner obligatoirement le caractère constitutionnel au vote par délégation. On ne peut imaginer manifestation plus nette, ni cause plus dangereuse, de la déviation de notre régime », Michel Debré, discours devant le Conseil d'Etat en date du 27 août 1958 ; Y. GUCHET note en ce sens, que le vote personnel constituait « une obligation morale et politique », *in Droit parlementaire*, Economica, 1996, p. 120.

⁸²⁵ Travaux préparatoires de la Constitution, Avis et débats du Comité consultatif constitutionnel, *Doc.Fr.*, 1960, p.97, cité par J-C. NEMERY, « Le principe du vote personnel », *RDP*, 1987, p. 1003.

⁸²⁶ JOSPEH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *op. cit.*, p. 556.

⁸²⁷ S. AROMATARIO, *La pensée politique et constitutionnelle de Michel Debré*, LGDJ, 2006, p. 310.

⁸²⁸ F. ROUVILLOIS, *op. cit.*, p. 799.

B. Les modalités majoritaires de la discipline de vote

Juridiquement, la notion de majorité est d'abord celle qui se dégage « des votes au sein d'une assemblée »⁸²⁹. Le vote du parlementaire est donc l'expression manifestée de son appartenance à la majorité ou à l'opposition, ce qui pose le problème de la délégation du suffrage au sein du Parlement bicaméral.

L'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 autorise exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, en prévoyant une liste limitative des hypothèses où la délégation de vote est admise⁸³⁰. Le Sénat a repris à la lettre dans l'article 63 de son règlement l'ensemble des dérogations admises législativement. À ces moyens légaux destinés à lutter contre le vote impersonnel, se sont ajoutés des moyens techniques. Ainsi l'Assemblée nationale utilisa en 1959 le système du vote par des interrupteurs individuels ne pouvant être actionnés que par le titulaire du bureau qui disposait d'une clef personnelle. Cependant ce système présenta ses limites, puisqu'il suffisait au parlementaire absent de donner sa clef au responsable ou au collègue présent dans l'hémicycle pour actionner son interrupteur et avec lui l'expression de son suffrage. Le terme d'assemblée « des serruriers »⁸³¹ fut utilisé pour désigner cette procédure qui servait totalement les intérêts de la majorité, faute pour elle d'être numériquement et physiquement présente dans l'hémicycle. Ainsi, la majorité parlementaire pouvait se permettre d'être physiquement minoritaire, alors même que l'opposition pouvait être numériquement supérieure.

Cette pratique a longtemps été admise par l'Assemblée nationale et de manière contestable, dans la mesure où le vote des absents organisé par les responsables de la

⁸²⁹ B. DAUGERON, *op. cit.*, p. 827.

⁸³⁰ « Les membres du Parlement ne sont autorisés à déléguer leur droit de vote que dans les cas suivants : 1° Maladie, accident ou événement familial grave empêchant le parlementaire de se déplacer ; 2° Mission temporaire confiée par le Gouvernement ; 3° Service militaire accompli en temps de paix ou en temps de guerre ; 4° Participation aux travaux des assemblées internationales en vertu d'une désignation faite par l'Assemblée nationale ou le Sénat ; 5° En cas de session extraordinaire, absence de la métropole ; 6° Cas de force majeure appréciés par décision des bureaux des assemblées. Il ne peut y avoir de délégation lors d'un scrutin destiné à recueillir l'avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée sur une proposition de nomination selon la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ».

⁸³¹ Selon les termes employés par M. Eugène Claudius-Petit à l'occasion de la séance du 30 juin 1977.

majorité est en réalité l'expression de la souveraineté populaire⁸³² et du mandat impératif. En effet, elle habilite le parlementaire présent à s'exprimer en lieu et place de son collègue absent et fait ainsi déterminer le vote de ce dernier en fonction des convictions du premier.

Si plusieurs Présidents de l'Assemblée nationale ont cherché à faire une application intégrale et exemplaire du vote personnel à l'instar de Laurent Fabius ou de Philippe Seguin, une telle initiative fut peu observable au Sénat. Si cette surveillance n'a pas de justification d'un point de vue technique, dans la mesure où la seconde chambre n'utilise pas le système de boîtier, mais un système de bulletin par pesage, une prise de position serait appréciable en vue de la défense du bicamérisme au regard du système majoritaire. La prise de position au Palais Bourbon sur le problème du vote personnel témoigne à la fois du constat du problème comme de la volonté de le régler. L'absentéisme parlementaire encouragé par le fait majoritaire porte indéniablement atteinte au « prestige du Parlement »⁸³³ pris indissociablement dans ses deux structures. La délégation de vote n'est ainsi plus possible dans les scrutins publics⁸³⁴, ce qui oblige la majorité et surtout les personnels de son groupe à veiller régulièrement à la présence d'une majorité physique dans l'hémicycle.

Le vote électronique a été également instauré en vue de lutter contre l'obstruction des parlementaires de l'opposition. En effet, l'une des pratiques consistait à insérer plusieurs bulletins « au même nom »⁸³⁵, ce qui obligeait les secrétaires à procéder à une opération de recomptage manuel qui faisait perdre plusieurs dizaines de minutes. Le Sénat n'échappe pas non plus à la règle. La seconde chambre n'utilise pas le vote électronique, mais un système de bulletin de couleurs⁸³⁶, ce qui rend d'autant plus aisées les délégations de vote et ainsi les atteintes à son caractère personnel. Il est

⁸³² Pierre Joxe affirmait en ces mots à l'occasion du vote relatif aux lois de nationalisation : « Si un jour nous ne sommes pas assez nombreux, si vous êtes 7 (l'opposition) et nous 3 (la majorité), je demanderai un scrutin public. On verra alors quelques députés courir à travers les travées pour tourner les clefs, mais ce geste ne sera pas ridicule parce qu'il sera l'expression de la souveraineté populaire », JO, Débats AN, 21 octobre 1981, p. 2278.

⁸³³ S. AROMATARIO, *op. cit.*, p. 310.

⁸³⁴ Art.66 al.2 RAN.

⁸³⁵ J. FOYER, *Le député dans la société française*, Economica, 1991, p. 68.

⁸³⁶ Blanc pour les bulletins pour ; bleu pour les votes contre et rouge pour les absentions (Art. 56 RS).

d'usage en effet pour les parlementaires de la majorité sénatoriale de donner leur bulletin au président du groupe parlementaire afin que ce dernier remette aux scrutateurs « un paquet de bulletins correspondant aux voix des membres de son groupe, dont la présence dans l'hémicycle n'est pas systématiquement vérifiée »⁸³⁷. En conséquence, il existe au Sénat une pratique *contra legem* de l'article 27 C., comme le note Georges Bergougous, « en ce qu'un sénateur « chef de file » peut voter pour l'ensemble des membres de son groupe »⁸³⁸. Le mode de votation habituel du Parlement, comme le relève Jean-Claude Masclet, est alors « le vote de procuration de fait, et non de l'application régulière de la loi »⁸³⁹.

Cette pratique donne ainsi au Gouvernement et à sa majorité le moyen de ne « jamais être pris au dépourvu en séance publique, en lui permettant de rétablir juridiquement une majorité absente physiquement »⁸⁴⁰. Le 4 février 1986, un incident est survenu à la seconde chambre. Un sénateur du groupe communiste avait demandé au Président Poher de réaliser une application stricte des dispositions de l'article 27 C. sur un projet de première importance pour le Gouvernement puisqu'il s'agissait de l'aménagement du temps de travail. Il s'agissait donc pour la minorité sénatoriale d'obtenir du Président qui appartenait à la majorité sénatoriale, en discordance avec la majorité gouvernementale de l'Assemblée, le ralliement de la seconde chambre au projet de l'exécutif par une application stricte de la personnalisation du vote. Le Président Poher refusa de faire droit à sa demande en se référant aux usages conventionnels pratiqués par la seconde chambre qui admettaient les délégations de vote et ordonna une suspension de séance lui permettant de réunir le Bureau. Le Bureau rendit sa décision en estimant : « qu'il n'y avait aucunement lieu de remettre en cause les usages et les traditions parlementaires qui valent depuis plus de vingt-cinq ans et ont été observés par tous les groupes sans exception »⁸⁴¹. Le scrutin public intervint et prononça un rejet du texte à 210 voix contre 79 alors que l'on dénombrerait

⁸³⁷ F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, LGDJ, 33^{ème} éd., 2012, p. 686.

⁸³⁸ G. BERGOUGOUS, « Des scrutins publics plus transparents : la décision du 5 février 2014 du Bureau de l'Assemblée nationale, illustration de la souplesse du droit parlementaire », *Constitutions*, 2014, p. 44.

⁸³⁹ J.-C. MASCLET, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, LGDJ, 1979, p. 258.

⁸⁴⁰ L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 211.

⁸⁴¹ J.-C. NEMERY, *op. cit.*, p. 995, cité par Y. GUCHET, *op. cit.*, p. 239.

numériquement, 14 parlementaires présents à la droite du Président Poher... Il en résulte que la majorité parlementaire au sein des instances décisionnelles admet des exceptions au principe du vote personnel dans le cas où un texte politiquement sensible ne serait pas partagé par cette dernière, tout particulièrement lorsque la majorité sénatoriale, comme ce fut le cas en 1986, diffère de celle de l'Assemblée nationale.

La publicité du scrutin est également un moyen de permettre une certaine discipline parmi les parlementaires de la majorité. Cette pratique pourrait entrer en contradiction avec la prohibition constitutionnelle du mandat impératif dont les modalités semblent aller naturellement de pair avec le caractère secret du scrutin, exigence également constitutionnalisée à l'article 3 C. Placé à l'abri du jugement des électeurs ou des partis, l'élu retrouverait alors un semblant d'indépendance dans la diligence de ses choix politiques exprimés à l'occasion du vote. Cependant le système majoritaire est construit sur l'idée de responsabilisation de l'élu parlementaire à l'égard de la majorité à laquelle il appartient. Le vote public est donc « extrêmement favorable au comité directeur de la majorité parlementaire »⁸⁴², puisqu'il protège les parlementaires des pressions et sanctions de leur groupe d'appartenance, contrairement au vote secret.

La demande de scrutin public permet de connaître « le sens dans lequel vote chaque membre »⁸⁴³. En effet, elle interrompt d'abord la séance publique durant cinq minutes permettant ainsi aux sénateurs de regagner au pas de course les bancs de l'hémicycle. À la seconde chambre, elle peut être demandée par le Gouvernement, le président de la commission et à la demande écrite d'un président de groupe ou de trente sénateurs⁸⁴⁴. Le scrutin ne dure que quinze minutes, mais la procédure de votation permet de nourrir des doutes quant au respect de la confidentialité du vote. Les sénateurs votant « pour » sortent par la porte de droite de l'hémicycle ; ceux qui votent « contre » par le couloir de gauche ; ceux qui s'abstiennent remettent leur bulletin aux secrétaires placés au centre de l'hémicycle et regagnent ensuite leur banc. Cette

⁸⁴² C. VINTZEL, *op. cit.*, p. 665.

⁸⁴³ L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, LGDJ, coll. « Les introuvables », 2007, p. 455.

⁸⁴⁴ Art.60 RS.

utilisation est généralement le produit d'une opposition organisée, destinée à rechercher la constitution d'une majorité opposée à un texte législatif du Gouvernement.

Ces scrutins publics furent demandés principalement par les groupes RPR puis UMP du Sénat. Les groupes charnières tels que les groupes UC et RDSE en font rarement la demande, car ils l'assimilent généralement à « un forçage de vote »⁸⁴⁵. L'utilisation des scrutins publics permet ainsi de rendre à l'assemblée concernée « sa configuration politique théorique »⁸⁴⁶. La publication des résultats par le service de la séance fournit « l'indication des votes de chaque membre »⁸⁴⁷. En revanche, l'usage du procédé est clairement tributaire des relations institutionnelles entretenues par les majorités des deux chambres. Ainsi à l'époque de la concordance des majorités parlementaires, le groupe socialiste du Sénat demanda entre 1986-1988 85 scrutins publics, contre seulement 15 entre 1988-1993, c'est-à-dire au retour de discordance des majorités parlementaires.

La vérification du quorum est également liée à la question du vote personnel. L'article 33 du règlement du Sénat, comme celui de l'Assemblée nationale dispose que le Sénat « est toujours en nombre pour délibérer ». La validité du vote impose une présence dans l'enceinte du Palais du Luxembourg de la majorité absolue du nombre de sénateurs comme de députés pour pouvoir délibérer. Cette pratique systématique a pu conduire à des abus. Ainsi, en 1986 à l'occasion du projet de loi relatif à la négociation collective sur l'aménagement du temps de travail, le groupe communiste demanda la vérification du quorum le 30 janvier, réitérant sa demande le lendemain, puis le 6 février, et enfin le 27 mai.

Depuis la résolution du 20 mai 1986 ayant entraîné la modification du règlement de la seconde chambre, il est possible à 30 sénateurs de procéder à la vérification du quorum⁸⁴⁸, mais seulement à la condition que les parlementaires soient présents et aient manifesté leur demande par écrit. Ce procédé permet au parlementaire de gagner du

⁸⁴⁵ L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 214.

⁸⁴⁶ *Ibid.*, p. 216, cité par M. MAUGUIN HELGESON, *op. cit.*, p. 435.

⁸⁴⁷ L. DUGUIT, *op. cit.*, p. 455.

⁸⁴⁸ Art.51 RS, résolution n°120 du 20 mai 1986.

temps pour manifester, le cas échéant, son opposition à la politique du Gouvernement et s'inscrit dans l'arsenal juridique du parlementaire « obstructeur »⁸⁴⁹. Cependant ce procédé a également été rationalisé en vue de limiter les risques d'obstruction. À l'Assemblée nationale, cette contestation ne peut être réalisée qu'à l'initiative d'un président de groupe. En revanche le temps de suspension est passé en 2009 à 15 minutes contre une heure auparavant⁸⁵⁰. Ces exigences numériques posent un certain problème pour les groupes parlementaires n'atteignant pas un tel effectif, les obligeant à rechercher une alliance pour contrer une décision de la majorité sénatoriale. Par ailleurs, cette disposition fut insérée à l'époque d'un retour de la coïncidence des majorités parlementaires entre les deux chambres. Aussi a-t-elle pu être perçue comme destinée à empêcher les manœuvres de l'opposition contre la majorité sénatoriale alliée au Gouvernement.

Le Conseil constitutionnel n'a pas sanctionné ces nombreuses exceptions aux votes personnels, donnant ainsi un blanc-seing à la majorité parlementaire⁸⁵¹. Il n'est pas illégal, selon le juge constitutionnel, que le nombre de votes soit supérieur à celui des parlementaires présents dans l'hémicycle, dans la limite cependant que la sincérité du scrutin ne s'en trouve pas affecté. Il y aurait, selon le Conseil, une atteinte à la personnalité du vote dans le cas où le parlementaire délégué aurait bénéficié d'un vote qui ne correspondrait pas à ses opinions de la part du délégué, ce qui a peu de chances de se vérifier au nom de la solidarité qui unit les membres de la majorité.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a fait une exacte application de l'ordonnance du 7 novembre 1958, en déclarant contraire à la Constitution les dispositions réglementaires du Sénat prohibant la délégation de vote pour les scrutins secrets, au motif que l'ordonnance n'avait pas envisagé une disposition analogue⁸⁵². En

⁸⁴⁹ Y. COLMOU, « Vade-mecum du député obstructeur », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 121 et s.

⁸⁵⁰ Art.61 RAN.

⁸⁵¹ « Considérant que pour l'application de ces dispositions, la circonstance que, dans le cadre d'un scrutin public, le nombre de suffrages favorables à l'adoption d'un texte soit supérieur au nombre de députés effectivement présents au point de donner à penser que les délégations de vote utilisées, tant par leur nombre que par les justifications apportées, excèdent les limites prévues par l'article 27 précité, ne saurait entacher de nullité la procédure d'adoption de ce texte que s'il est établi, d'une part, qu'un ou des députés ont été portés comme ayant émis un vote contraire à leur opinion et, d'autre part, que, sans la prise en compte de ce ou ces votes, la majorité requise n'aurait pu être atteinte », Cons. const, 86-225 DC, 23 janvier 1987.

⁸⁵² Cons. const., 73-49 DC, 17 mai 1973.

réalité, la lutte contre le vote impersonnel des parlementaires s'avère problématique dans un État unitaire, étant donné l'impatience électorale à l'encontre du pouvoir central, le Gouvernement et la majorité parlementaire s'empressent de mettre en œuvre législativement les revendications des électeurs. Or, imposer un respect strict du vote personnel des parlementaires, conduirait à un « ralentissement sinon au blocage de l'activité législative »⁸⁵³, paralysant par la même occasion la mise en œuvre des promesses électorales d'une majorité d'électeurs par la majorité parlementaire.

Le fait majoritaire mettant fin aux majorités de circonstances. Il n'est désormais plus indispensable aux parlementaires d'être physiquement présents. Ces derniers s'en remettent à leur groupe parlementaire qui relayera leur soutien collectif à la politique gouvernementale. La persistance des dérogations au vote personnel dans les deux chambres tient seulement au fait qu'il favorise grandement les affaires du Gouvernement, ce qui pousse ce dernier à ne pas rechercher la moindre initiative de réformes législative ou réglementaire d'envergure destinées à restreindre effectivement son utilisation. Les atteintes répétées au vote personnel favorisent grandement et inévitablement l'ascendant des groupes parlementaires et des partis nationaux sur les parlementaires des deux chambres, aux dépens de l'institutionnalisation originelle de l'individualisation du vote⁸⁵⁴. À l'issue des débats parlementaires qui permettent l'exercice de la fonction législative et du contrôle de l'action gouvernementale, l'on votera, comme le note doyen Vedel, « non pour ou contre une idée, même pas pour ou contre telle disposition concrète, mais pour ou contre le Gouvernement et, par-dessus la tête de celui-ci, pour ou contre le président »⁸⁵⁵. Le vote parlementaire dans le bicamérisme de la V^e République n'est donc plus l'aboutissement d'une concertation nationale réfléchie, mais il est le produit d'un « consentement majoritaire »⁸⁵⁶, établi antérieurement par le groupe parlementaire et validé minoritairement par ses quelques représentants présents dans l'hémicycle.

⁸⁵³ Y. GUCHET, *op. cit.*, p. 122.

⁸⁵⁴ « Que reste-t-il de l'indépendance du parlementaire face aux groupes et aux partis politiques dans ce constat de l'inapplication du principe du vote personnel qui avait pour finalité, rappelons-le, de garantir cette indépendance ? », J.-C. NÉMERY, *op. cit.*, p. 1025.

⁸⁵⁵ G. VEDEL, « Réflexions sur la représentation proportionnelle », *Commentaire*, 1978, p. 257.

⁸⁵⁶ *Ibid.*, p. 1028.

Si le fonctionnement du Parlement bicaméral de la V^e République demeure affecté par le système majoritaire, il serait néanmoins illusoire de penser, comme le note Armel Le Divellec, qu'une assemblée parlementaire puisse « échapper à une structuration politique interne relativement stable entre une majorité et une minorité »⁸⁵⁷. L'encadrement constitutionnel de l'exercice du pouvoir législatif par les assemblées bicamérales ne s'avère en réalité contraignant que par le concours informel de la docilité de la majorité parlementaire en amont comme en aval de la séance publique. La majorité parlementaire joue ainsi un rôle décisif dans le système d'organisation du Parlement bicaméral, mais également dans l'exercice de ses fonctions constitutionnelles, quitte à peu à peu « confisquer aux parlementaires des deux chambres, toutes les prérogatives que la Constitution leur avait individuellement dévolues »⁸⁵⁸.

⁸⁵⁷ A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du parlementarisme négatif à la française ? », *Jus politicum*, n°6, 2011.

⁸⁵⁸ J.-M. BELORGEY, *Le Parlement à refaire*, Coll. « Le Debat », 1991, p.74, cité par F. THURIOT, « Vote personnel : efficacité collective contre légitimité individuelle », *RPP*, n°1008, 2000, p. 41.

CONCLUSION DU TITRE 1

L'apparition d'une majorité dans la structure et le fonctionnement interne des assemblées parlementaires fragilise leur autonomie organisationnelle et statutaire. Dans le bicamérisme de la V^e République, toutes les décisions portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée sont dorénavant prises sur « une base majoritaire qui par définition s'impose à la minorité »⁸⁵⁹. La présence d'une majorité au sein des structures administratives et politiques du Parlement bicaméral est responsable pour partie de l'abaissement institutionnel et fonctionnel du pouvoir législatif sous la V^e République. La présence d'une majorité dans les organes de travaux des assemblées, le renforcement des groupes parlementaires et de la discipline de vote aboutissent corrélativement à l'institutionnalisation du fait majoritaire à laquelle la seconde chambre avait largement échappé jusqu'en 1981.

La volonté d'assurer la répartition harmonieuse du partage des responsabilités dépend en réalité de la configuration majoritaire interne et externe. Cette répartition et l'usage des fonctions administratives et politiques par les instances organisationnelles et fonctionnelles des Assemblées obéissent à une logique politique liant juridiquement les acteurs parlementaires émetteurs et récepteurs. Il en résulte que la présence structurelle d'une majorité explique l'effectivité et l'usage des droits dévolus aux organes des assemblées. Elle explique également l'instrumentalisation du droit par la majorité visant à renforcer son emprise sur la minorité. Situé en marge du droit, le phénomène majoritaire devient partie intégrante des structures juridiques internes regroupant les instances directionnelles et fonctionnelles des assemblées parlementaires.

L'émergence d'une « majorité sénatoriale » au sein des organes de travaux directionnels et législatifs oriente irrésistiblement le fonctionnement et l'exercice des fonctions législatives dans un sens déterminé, celui choisi par la majorité. L'alternance de 1981 illustre cette structuration et institutionnalisation progressive de la majorité dans l'ensemble des structures internes du Parlement, dont les conséquences ne peuvent être insignifiantes sur la conduite législative à déterminer.

⁸⁵⁹ P. AVRIL, « Quel équilibre entre exécutif et législatif ? », *RDP*, 2002, p. 272.

L'affectation de l'organisation et du fonctionnement du Parlement par la majorité de la seconde chambre affaiblit le rôle et la place du bicamérisme dans le concert des institutions. Le parlementarisme rationalisé n'est responsable qu'en partie de cet affaiblissement. La réhabilitation du Parlement passerait d'abord par une modification du droit parlementaire quant à la représentation de la minorité mais elle nécessitera plus généralement une modification des comportements parlementaires afin d'obtenir une représentation plus authentique de l'hémicycle des assemblées. Or cette finalité requiert une distanciation des parlementaires avec le système politique de la V^e République qui, imprégné du fait majoritaire maintient les élus dans une position hiérarchiquement inférieure à celle du Gouvernement.

TITRE 2 : LA « MAJORITARISATION » PROGRESSIVE DE LA FONCTION CONSTITUTIONNELLE ET INSTITUTIONNELLE DU BICAMERISME DE LA V^E REPUBLIQUE

Au sens juridique du terme, le membre de la majorité n'est jamais que « celui qui participant à un vote, se trouve rétrospectivement dans le camp majoritaire, quel que soit son engagement politique ou son affiliation partisane par ailleurs »⁸⁶⁰. Dans cet esprit, le professeur Burdeau définit la majorité parlementaire « comme un accident, c'est-à-dire un équilibre provisoire, une conjonction de tendances dont la rencontre, qui dirige le présent, n'engage pas l'avenir »⁸⁶¹. Avec la V^e République et l'alternance de 1981, l'institutionnalisation de cette majorité aboutit à sa permanence.

L'émergence du fait majoritaire tend à précipiter la constitution d'une majorité, à laquelle la seconde chambre n'échappe pas, préalablement à la discussion parlementaire avec l'élection des membres du Parlement. Les élections législatives ne sont plus des « élections de représentation comme naguère, mais des élections de décision »⁸⁶², c'est-à-dire une décision majoritaire produit des urnes qui trouve transposition dans l'enceinte du Parlement bicaméral. C'est cette électoralisation du parlementarisme et la captation électorale de la volonté parlementaire qui seront désignées par René Capitant comme « l'obligation supérieure de la majorité parlementaire de rester en accord avec l'opinion prédominante dans le corps électoral »⁸⁶³. Dès lors l'objet de l'élection devient ce « choix majoritaire d'une politique et les moyens donnés aux futurs gouvernants de la conduire »⁸⁶⁴, affectant l'ensemble des fonctions constitutionnelles dévolues au Parlement et sa place institutionnelle dans le système politique de la V^e République.

La fonction de représentation du Parlement, y compris dans sa composante sénatoriale, s'en trouve d'abord affectée dans la démarche représentative de la Nation.

⁸⁶⁰ B. DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel*, Dalloz, 2011, p. 826.

⁸⁶¹ G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t.6.

⁸⁶² « Les électeurs sont appelés à désigner une majorité pour gouverner », in P. AVRIL, « L'improbable statut de l'opposition », *LPA*, n°138, 12 juillet 2006, p. 7.

⁸⁶³ R. CAPITANT, *Démocratie et participation politique*, Bordas, 1993, p. 58.

⁸⁶⁴ B. DAUGERON, *op. cit.*, p. 1042.

L'expression d'une majorité tend ainsi à devenir l'une « des fonctions »⁸⁶⁵ du Parlement bicaméral à laquelle juridiquement comme politiquement il n'était pas associé. La structuration électorale d'une majorité entraîne en conséquence la structuration d'une majorité représentative (**Chapitre 1**).

Le rapport des forces politiques demeure « le principal facteur »⁸⁶⁶ de l'efficacité parlementaire du Sénat dans la procédure législative, fonction principale dévolue aux assemblées législatives. La disposition et l'exercice par le parlementaire des fonctions législatives à l'occasion de l'élaboration de la norme législative révèlent ainsi un acte politique, celui d'exprimer la volonté majoritaire au stade de l'ensemble des étapes relatives à la confection de la loi. Il s'en suit la structuration d'une majorité législative (**Chapitre 2**).

Si Michel Ameller estimait en 1964 que « c'est à l'étendue de leurs moyens de contrôle que se mesure aujourd'hui la force des assemblées parlementaires »⁸⁶⁷, l'on en déduirait logiquement que l'instauration des mécanismes juridiques propres à la rationalisation du Parlement expliquerait sa faiblesse. En réalité, la fonction de contrôle parlementaire varie non seulement, en fonction « de la situation du Parlement au sein du système constitutionnel et politique »⁸⁶⁸, mais également en fonction des composants structurels de celui-ci. Dans un régime parlementaire majoritaire, la fonction de contrôle de l'action gouvernementale, seconde fonction à la disposition du Parlement, ne saurait s'exercer sans difficulté. Il en résulte que la composition politique des assemblées détermine pour une large part « la propension au contrôle du Parlement »⁸⁶⁹ et explique corrélativement la mise en échec de l'utilisation effective et efficiente des moyens juridiques du contrôle parlementaire. A un contrôle menaçant et intrusif succède désormais une majorité d'investigation et de contrôle velléitaire vis-à-vis du Gouvernement, dont la conduite politique ne souffre plus d'être entravée significativement dans son action par le Parlement bicaméral (**Chapitre 3**).

⁸⁶⁵ Ce que W. BAGEHOT nommait « fonction électorale ou d'investiture », *La Constitution anglaise*, Paris, Germer Baillière 1867, p. 195.

⁸⁶⁶ J. GRANGE, « L'efficacité normative du Sénat », *RFSP*, 1984, p. 969.

⁸⁶⁷ M. AMELLER, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, LGDJ, 1964, p. 9, cité par É. THIERS, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, n° 134, 2011, p. 71.

⁸⁶⁸ Voir sur ce sujet, J.-C. CABANNE, *Réflexion sur le contrôle parlementaire*, Thèse de droit, Toulouse, 1976, cité par S. COHEN, « Le contrôle parlementaire de la politique de défense », *RDP*, 1977, p. 379.

⁸⁶⁹ *Ibid.*

Chapitre 1 : La neutralisation institutionnelle de la fonction de représentation bicamérale

Affirmer que la seconde chambre est une assemblée politique au même titre que l'Assemblée nationale oblige à s'interroger sur « l'origine électorale de celle-ci »⁸⁷⁰. Défendre l'affirmation d'une « majoritarisation » d'une assemblée ne peut se concevoir indépendamment d'une étude sur le mode d'élection de ses membres. En effet, l'élection entraîne « la majorité parlementaire et non l'inverse »⁸⁷¹. L'élection par le suffrage des électeurs a notamment pour objet de déterminer « la majorité au point de considérer qu'il s'agirait même là d'une de ses fonctions »⁸⁷².

Dans un système bicaméral et en fonction de la structure territoriale de l'État, la seconde chambre possède une fonction de représentation généralement territoriale, qui suppose la modération politique. En revanche, la nature du régime politique et le système électoral des sénateurs expliquent pour partie leur positionnement sur l'axe institutionnel Gouvernement/Assemblée nationale par la mise en place d'une tutelle des partis politiques nationaux s'inscrivant dans un schéma majoritaire à tous les niveaux de l'élection des sénateurs et encouragé par l'application extensive du scrutin majoritaire (**Section 1**). La modification récurrente des modes de scrutin depuis les années 2000, manifestée par l'extension du scrutin proportionnel, a conduit également les sénateurs à la discipline partisane malmenant les vertues modératrices et pondératrices de la seconde chambre et à travers elles, celles du bicamérisme (**Section 2**).

⁸⁷⁰ J. BAGUENARD, *Le Sénat, Que-sais-je ?*, PUF, 1990, p. 110.

⁸⁷¹ B. DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel*, Dalloz, 2011, p. 810.

⁸⁷² « La majorité au sens du clivage idéologique ne se réduisant pas à l'arithmétique mais traduisant un clivage d'abord issu de l'affrontement électoral identifiant une tendance de l'assemblée », *Ibid*, p. 830.

Section 1 : L'instrumentalisation majoritaire du suffrage électif des sénateurs de la V^e République

Les partis politiques nationaux sont devenus des acteurs incontournables dans la détermination et l'organisation des modalités des élections sénatoriales à l'instar des députés, illustrés par leur constante intervention à tous les stades de la campagne électorale (**Paragraphe 1**). Ce poids des partis politiques fut également renforcé par le mode de scrutin majoritaire, qui dans l'esprit des constituants de 1958, devait permettre l'émergence d'une majorité parlementaire jugée introuvable à l'Assemblée nationale. Il en résulte que le scrutin majoritaire fut jusqu'en 2000 le mode de scrutin dominant pour l'élection des sénateurs, bien qu'il n'ait engendré ses premiers effets institutionnels qu'au début des années 1980 (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : L'influence majoritaire dans l'organisation et le déroulement du scrutin sénatorial

Le poids des partis politiques nationaux a contribué pour une large part à la politisation des acteurs de la campagne sénatoriale. Les états-majors des partis nationaux interviennent désormais à tous les stades de la campagne électorale : aussi bien dans la désignation du candidat à la seconde chambre (**A**), que dans la conduite des opérations électorales. Par ailleurs, l'Assemblée nationale et corrélativement la majorité gouvernementale bénéficient au titre du bicamérisme inégalitaire, du pouvoir de modifier le mode d'élection des sénateurs en vue de rechercher l'émergence d'une majorité (**B**). Il en résulte que les modalités et la nature du suffrage sénatorial échappent difficilement à la logique majoritaire qui anime les institutions de la V^e République (**C**).

A. La médiatisation partisane dans la candidature et l'électorat sénatorial

La politisation du mode d'élection des assemblées électives se traduit par un positionnement des élus par rapport à la politique nationale déterminée par le Gouvernement et soutenue par sa majorité parlementaire. L'intervention des partis politiques dans la désignation des candidats à la seconde chambre (1), comme à l'égard de son électorat (2), participe corrélativement à une politisation accentuée du parlementaire de la seconde chambre.

1. La désignation intra partisane du candidat à la seconde chambre

La politisation des assemblées est, comme le note Hugues Portelli, « en grande partie liée au mode de désignation des élus »⁸⁷³. La désignation des candidats pour les élections sénatoriales comme pour les députés demeure entre les mains des partis politiques. Ses modalités définies statutairement varient suivant les formations. Toujours est-il que les partis politiques se situent « nécessairement par rapport au Président de la République et à la politique qu'il représente »⁸⁷⁴. Aussi constituent-ils l'un des éléments politiques nécessaires à l'émergence d'une majorité parlementaire.

Au sein du Parti socialiste, la désignation des candidats à la seconde chambre est adoptée en convention nationale ou par délégation avec l'intermédiaire du Bureau national⁸⁷⁵. Dans les départements où le scrutin a lieu à la proportionnelle, le Conseil fédéral établit et propose lui-même la liste des candidats et la soumet au vote des adhérents qui ratifient quasi systématiquement les choix proposés. Le candidat n'est donc pas investi par les électeurs, mais seulement par une fraction de ceux-ci à raison de leur affiliation militante et cette approbation élective n'en demeure pas moins extrêmement formelle. À la suite de cette ratification, la liste ayant obtenu la majorité des suffrages exprimés est proposée par la fédération à l'investiture nationale. Dans le

⁸⁷³ H. PORTELLI, « L'opposition dans les assemblées locales », *Pouvoirs*, n°108, 2004, p. 137 ; Dans un sens identique M. HAURIOU affirmait que « Les partis politiques suscitent les candidatures et rédigent les programmes », in *Précis de droit constitutionnel*, Dalloz, 2^{ème} éd., 2015, p. 180.

⁸⁷⁴ D-G. LAVROFF, *Le système politique français de la V^e République*, Dalloz, 4^{ème} éd., 1986, p. 847.

⁸⁷⁵ Art.5.2.3 des statuts du Parti socialiste.

cas contraire, le Conseil fédéral organise un second tour de scrutin et transmet les résultats à la convention nationale qui en prendra acte⁸⁷⁶. Pour l'élection des sénateurs dans les départements pratiquant le scrutin majoritaire, la fédération du Parti socialiste organise une assemblée générale de présentation des candidats à l'investiture. Si aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un second tour de scrutin, auquel peuvent se présenter les deux candidats arrivés en tête au premier tour. La convention fédérale arrête, comme pour le scrutin proportionnel, la liste des candidats proposés à l'investiture du parti⁸⁷⁷.

Les statuts du PCF disposent que les candidatures aux élections législatives sont soumises, indissociablement selon la structure des chambres, à la validation du Conseil national après propositions des candidatures faites par les conseils départementaux⁸⁷⁸. La formation UMP obéit quant à elle à un procédé d'apparence un peu plus libéral, puisque les candidatures sont proposées par la Commission nationale d'investiture et soumises au Conseil National pour approbation⁸⁷⁹. Il en résulte dans tous les cas qu'au sein des larges circonscriptions législatives le rôle du Parti se trouve renforcé dans son contrôle sur la désignation du candidat à la première comme à la seconde chambre par l'entremise du comité électoral présent dans la localité. L'électeur ne dispose pas d'un droit à choisir le candidat indépendamment des partis, ces derniers concourant aux termes de l'article 4 C. « à l'expression du suffrage ». S'il est adhérent, il possède seulement le droit de ratifier la détermination des candidats habilités par le parti à se lancer dans la campagne législative, détermination à laquelle il assiste passivement.

La puissance des appareils partisans se vérifie davantage dans l'application du scrutin proportionnel. Si le système proportionnel est conçu sur l'idée d'une plus juste représentation de la société et de ses éléments constitutifs, il compte néanmoins sur les partis politiques pour remplir les objectifs assignés. Cependant, l'organisation et la mise en œuvre de ce scrutin ne permettent pas toujours d'atteindre l'objectif fixé.

⁸⁷⁶ Art.5.2.3 du Règlement intérieur du Parti socialiste.

⁸⁷⁷ Art.5.2.2 des statuts du Parti socialiste.

⁸⁷⁸ Art.19.2 des statuts du PCF.

⁸⁷⁹ Art.35 al.3 du règlement intérieur de l'UMP.

Alors même que le système proportionnel est accusé de fragmenter les forces politiques ou encore de favoriser la tutelle des partis et de ses structures locales comme nationales, il demeure indéniablement observable qu'il permet un positionnement des candidats en faveur ou en défaveur de la politique gouvernementale par la médiation des partis politiques en charge de la désignation des candidats. La puissance des comités partisans dans le choix des candidats compromet l'idée d'un système prétendument « juste »⁸⁸⁰ dans son objectif de représentativité. En effet, les délibérations et les votes permettant l'approbation du choix des candidats n'ont lieu qu'à l'intérieur du parti, indépendamment des électeurs des différentes circonscriptions. Est ainsi compromise l'idée d'un système basé sur la justice représentative qui ferait intervenir en ce sens des électeurs de différentes sensibilités. L'électeur non membre d'une formation politique n'est pas associé à la désignation du candidat par les partis et encore moins à la place occupée dans la liste. L'électeur sénatorial ne choisit donc pas son représentant, mais donne au contraire un « blanc-seing »⁸⁸¹ au parti qui possède la discrétion de fournir une place éligible au candidat à la seconde chambre.

Désignés par les partis politiques, les élus parlementaires des deux chambres sont ainsi, par la force des choses, les « représentants d'un camp »⁸⁸². Cette logique encouragée par le fait majoritaire fait peser sur les élus, indissociablement suivant la structure des chambres, une sorte de mandat impératif qui les invite à adopter « les comportements que ce camp impose, notamment dans les débats et les votes parlementaires »⁸⁸³. Faute de cette discipline, les élus risquent de perdre le lien de confiance qui les unit à leur parti, compromettant ainsi leurs chances de réélection future. Le fait majoritaire produit ainsi une tutelle partisane sur l'élu de la seconde chambre comme de la première, qui va se trouver relayé par la tutelle de l'électeur lui aussi étroitement contrôlé par les partis politiques.

⁸⁸⁰ « Si les comités départementaux ont tout pouvoir pour imposer tel candidat et surtout en éliminer d'autre est-ce juste ? », in ALAIN, *Eléments d'une doctrine radicale*, 1925.

⁸⁸¹ J-L. BOURSIN, *Les dés et les urnes : les calculs de la démocratie*, Le Seuil, 1990, p. 215.

⁸⁸² J-M. DENQUIN, *op. cit.*, p. 78.

⁸⁸³ *Ibid.*, p. 79.

2. *Le contrôle intra-partisan de l'électorat sénatorial*

La participation à la constitution d'une majorité parlementaire semble à première vue étrangère à l'électeur, cette majorité étant confisquée largement par les partis politiques en charge de la désignation du candidat. Il est alors possible d'affirmer, comme le relève Jean-Marie Denquin, que les électeurs ne sont pas consultés, « puisque le soin de définir et redéfinir les majorités qui déterminent la politique du pays »⁸⁸⁴ leur échappe au profit des partis politiques. Par l'exercice du suffrage, l'électeur possède une fonction de ratification des choix exprimés par les partis, mais qui à l'évidence ne sont pas les siens. L'électeur sénatorial lui-même devient le produit des partis politiques, ce qui permet une « unité sociologique et idéologique »⁸⁸⁵ des électeurs, avant la projection future de la majorité parlementaire.

Plus spécifiquement, les sénateurs sont désignés par le suffrage universel indirect par l'intermédiaire des élus locaux membres, pour une très large part, des assemblées électives territoriales. Or ces élections locales en charge de déterminer le futur électorat sénatorial sont également réalisées sous le contrôle étroit du parti.

Les statuts du groupe UMP font ainsi intervenir pour les élections municipales et départementales, le comité départemental qui organise après consultation des adhérents l'attribution des investitures⁸⁸⁶. Les statuts du PCF font intervenir, pour les élections municipales dans les communes de moins de 20000 habitants, l'assemblée générale des communistes résidants ou organisés dans la commune. Pour les communes de plus de 20000 habitants, les candidatures sont validées par les sections et les fédérations en lien avec le Conseil national. Enfin, le conseil départemental et la conférence régionale du Parti sont en charge de la validation des investitures respectivement pour les élections cantonales et régionales.

Les statuts du PS ne comportent, quant à eux, aucune disposition relative à la présentation des candidatures aux élections locales, à l'exception néanmoins des

⁸⁸⁴ *Ibid*, p. 78.

⁸⁸⁵ P. AVRIL, « Le renforcement de l'exécutif », in *Techniques institutionnelles et fonctionnement des systèmes politiques. Réflexion sur les exemples français et italiens*, AFSP, 7-8 novembre 1980.

⁸⁸⁶ Art.35 al.2 du règlement intérieur de l'UMP.

candidats premiers sur les listes. La désignation du candidat en tête de liste pour le PS à l'occasion des élections municipales se fait au scrutin direct en faisant intervenir l'ensemble des adhérents du ressort communal⁸⁸⁷. Il s'agit d'un choix particulièrement stratégique, sur lequel le parti ne peut fermer les yeux. En effet, le choix du positionnement dans la liste détermine pour une large part la victoire de cette dernière par la personnalité, l'expérience et l'idéologie incarnées par le candidat en tête de liste.

Dans la mesure où les états-majors partisans procèdent à un contrôle vigilant sur les candidats aux élections locales, s'exerce corrélativement un contrôle indirect sur l'ensemble du déroulement des élections sénatoriales. Le contrôle partisan sur les élections locales permet le contrôle de la quasi-totalité des électeurs sénatoriaux. Toutefois, la « décrue générale »⁸⁸⁸ du militantisme politique a contribué à un changement de stratégie des partis politiques au sein des élections locales, puisque désormais les élus locaux (dont font partie les électeurs sénatoriaux) sont davantage membres des partis politiques, ce qui tend à assurer à ces derniers une légitimité dont ne peuvent se prévaloir les militants et les adhérents non élus.

Les sections locales du parti déterminent donc le candidat à l'élection sénatoriale. Dans les collectivités les plus urbanisées, l'élection se déroule généralement au scrutin de liste proportionnel, ce qui permet aux partis politiques de « dicter en grande partie la composition des listes, voire imposer la présence de professionnels de la politique »⁸⁸⁹. Les candidats sont donc par définition invités à exercer une profession politique qui commence généralement par le militantisme partisan dans la localité. La fidélité au parti conduit généralement ce dernier à conférer au militant, une première candidature à l'élection municipale. Cette première expérience confère au militant, jeune breveté en politique, un poste au sein au conseil municipal avant une future ascension vers l'exécutif municipal. La détention d'un mandat de Maire permet la poursuite d'une carrière locale au sein du département puis de la région, car l'ancienneté est le meilleur gage de la réussite d'une carrière politique

⁸⁸⁷ Art.5.2.7 des statuts du PS.

⁸⁸⁸ « Désormais, les partis étant constitués très majoritairement d'élus locaux, ceux-ci disposent d'une liberté de manœuvre totale vis-à-vis des adhérents non élus et même des appareils partisans », H. PORTELLI, « L'opposition dans les assemblées locales », *op. cit.*, p. 138.

⁸⁸⁹ *Ibid.*, p. 137.

locale par la construction progressive d'un réseau de notabilité, en charge d'apprécier la gestion publique territoriale.

Dans la mesure où une carrière politique locale constitue un passage fortement recommandé pour le Palais-Bourbon et quasi obligatoire pour le Palais du Luxembourg, il en résulte que la section locale du parti, en déterminant la carrière locale du futur sénateur, détermine par la même occasion l'électorat de la seconde chambre. Le contrôle de l'électorat par les partis politiques permet néanmoins à l'électeur de conserver un droit de regard sur l'action parlementaire de l'élu et sur son engagement vis-à-vis de la majorité. L'électeur sous la vigilance du parti peut ainsi considérer que tout franchissement par l'élu de la ligne majoritaire déterminée par la formation politique peut être appréhendé comme « une trahison »⁸⁹⁰ compliquant une nouvelle fois ses chances de réélection.

Le phénomène majoritaire, représenté par les partis dont le concours est nécessaire dans la désignation électorale, fait ainsi peser sur l'élu parlementaire candidat à la seconde chambre mais également sur l'élu local qui espère conserver son mandat une véritable tutelle. Ainsi, le pouvoir électoral qui demeure juridiquement entre les mains des électeurs et qui constitue un pouvoir majoritaire, « tombe en réalité sous la direction minoritaire du parti politique »⁸⁹¹. L'intervention des partis politiques dans le processus électoral détermine le « comportement des électeurs d'abord et celui des élus ensuite »⁸⁹², et participe nécessairement à la collectivisation de l'organisation, du fonctionnement et de l'exercice individuel de la fonction parlementaire par les élus des deux chambres. Toutefois le degré de cette double tutelle, qui n'en demeure pas moins politique et non juridique, reste variable en fonction du choix dans la modalité du scrutin.

⁸⁹⁰ J-M. DENQUIN, *La monarchie aléatoire*, *op. cit.*, p. 79 ; Le discours du député Raymond Réthoré, à l'occasion des élections du 18 novembre 1962, dans 1^{ère} circonscription de Charente est particulièrement significative de cette dépendance de l'élu envers l'électeur : « Lorsque je me suis présenté à vos suffrages en 1958, je vous ai dit : « si vous m'élisez, je serai fidèle au général de Gaulle ». J'ai tenu ma promesse. Aujourd'hui, je me présente sous le même drapeau, avec le même engagement », in Albin Chalandon, secrétaire général de l'UNR, intervention aux journées d'information des 14 et 15 avril 1959, p. 35.

⁸⁹¹ M. HAURIOU, *op. cit.*, p. 180.

⁸⁹² P. AVRIL, « L'influence des institutions sur les partis politiques », *Cahier juridiques franco-allemands*, Sarrebruck, 1988.

B. L'instrumentalisation majoritaire dans l'initiative de la modification du mode d'élection des sénateurs

Les gouvernants et la majorité au pouvoir ont régulièrement cherché à modifier la loi électorale « pour se maintenir en place convaincus qu'elle améliorera leurs chances ou celles de leur parti »⁸⁹³. Si la modification de la loi électorale relève du pouvoir de la majorité, elle est en réalité « entre les mains »⁸⁹⁴ du Chef de l'État. Aux termes de l'article 25 C., si le nombre des membres des assemblées parlementaires est fixé par une loi organique, la répartition des sièges entre les départements, la composition du collège électoral, le mode de désignation et le nombre de délégués municipaux comme le mode d'élection des parlementaires relèvent de la loi ordinaire⁸⁹⁵. La seconde chambre est donc soumise aux « aléas politiques » du système majoritaire exprimés par la première chambre, qui possède la faculté de statuer définitivement sur le choix des modalités de scrutin des parlementaires.

La question de la modification du mode de scrutin des élections sénatoriales parlementaires est déterminée par la loi ordinaire, ce qui signifie que le dernier mot peut être donné à l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 45 C., en cas de désaccord manifeste entre les chambres sur une initiative législative visant à la modification du mode d'élection des parlementaires appartenant à l'une ou l'autre des chambres. Or, dans ce domaine précis, le Sénat est même en « état d'infériorité »⁸⁹⁶ par rapport à l'Assemblée nationale, puisque l'attribution constitutionnelle du dernier mot

⁸⁹³ G. VEDEL, « Réflexions sur la représentation proportionnelle », *Commentaire*, 1978, p. 246. Dans un sens identique, F. HAMON et M. TROPER affirment que « la majorité parlementaire peut manipuler le système électoral pour tenter d'éviter une défaite électorale », in *Droit constitutionnel*, LGDJ, 32^{ème} éd., 2012, p. 178. Voir également en ce sens, D-G. LAVROFF, « les assemblées ont tendance à modifier trop souvent la loi électorale pour satisfaire les intérêts de la majorité du moment », *op. cit.*, p. 723.

⁸⁹⁴ L. SEUROT, « Faut-il constitutionnaliser le mode de scrutin aux élections législatives ? », *RFDC*, n°103, 2015, p. 666. A titre illustratif, François Mitterrand affirmait déjà dans un discours tenu le 28 octobre 1950 lors du IV^{ème} Congrès national de l'UDSR : « Le mode de scrutin que je choisis doit résulter d'une option politique (...). En effet, il y a un certain nombre de points qui nécessitent cette opinion. D'abord, quel est l'intérêt de la nation ? Ensuite, quel est l'intérêt de la majorité à laquelle j'appartiens ? Enfin, quel est l'intérêt du parti auquel j'adhère ? Et c'est quand j'aurai répondu à ces trois questions que je déterminerai mon choix ». Dans un sens identique, Georges Pompidou affirmait comme Premier ministre : « La loi électorale doit tendre à favoriser le dégagement d'une majorité et à éliminer les groupuscules de toute sorte qui (...) ont été la cause fondamentale du mauvais fonctionnement de nos institutions », in JO Assemblée nationale, débats, séance publique du 7 décembre 1966, p. 5322.

⁸⁹⁵ Cons. const., 86-208 DC, 2 juillet 1986, cons. 3, JO du 3 juillet 1986, Rec. p. 78 ; Cons. const., 2000-431 DC, 6 juillet 2000, cons. 10 et 11, JO du 11 juillet 2000, p. 10486, Rec. p. 98.

⁸⁹⁶ Intervention de Guy Allouche, JO débat Sénat, séance du 23 juillet 1999, Session 1999-2000.

n'oblige pas cette dernière à tenir compte des revendications de la seconde chambre alors même qu'il s'agit d'une question intéressant tout particulièrement ses membres.

La modification du régime électoral des assemblées dépend alors d'une « majorité relative de circonstances »⁸⁹⁷, puisqu'elle se produit généralement à l'occasion d'un changement de majorité gouvernementale. La modification du mode d'élection des parlementaires n'est donc pas le produit « des majorités proches du consensus »⁸⁹⁸ dans la mesure où la seconde chambre n'est le plus souvent pas associée à ses initiatives, ce qui tend à « discréditer »⁸⁹⁹ l'élection parlementaire elle-même par son instrumentalisation par la majorité.

Le maintien par le constituant du bicamérisme inégalitaire en matière législative tiendrait d'abord de la fonction représentative des chambres. Le Sénat au titre de l'article 24 C. représenterait les collectivités territoriales de la République, d'où l'existence d'un suffrage indirect, tandis que l'Assemblée nationale représenterait les aspirations et les volontés populaires des citoyens électeurs, élisant les députés directement en l'absence d'intermédiaires. Toutefois cet argument doit être manié avec précaution. En effet, les deux chambres ne sauraient représenter autre chose que la Nation à l'exclusion de toute entité distincte juridiquement de celle-ci. En revanche, le degré de suffrage électif entraîne corrélativement une hiérarchie de légitimités parlementaires fournissant le prétexte de l'intervention de la majorité issue du suffrage direct, pour procéder à la modification du suffrage indirect jugé moins représentatif.

Le dernier mot attribué à l'Assemblée nationale en matière de modification électorale tient ensuite à l'élection de celle-ci au suffrage universel direct, rendant « moins urgente et moins aiguë la nécessité d'une évolution »⁹⁰⁰. Le fait que la seconde chambre procède du suffrage universel indirect justifie un bicamérisme inégalitaire, puisque son mode de suffrage laisse transparaître, moins visiblement la volonté des citoyens qui se réfèrent à d'autres citoyens pour l'élection des sénateurs. Les projets

⁸⁹⁷ P. GELARD « Remarque sur l'électeur, l'élection et l'élu », in *Mélanges offerts à P. Avril*, Montchrestien, 2001, p. 70.

⁸⁹⁸ *Ibid.*

⁸⁹⁹ *Ibid.*

⁹⁰⁰ Intervention de Jérôme Bignon, JO débat Assemblée nationale, séance du 8 juillet 2003, Session 2002-2003, p. 6929.

de réforme du mode de scrutin ont été l'occasion pour l'opposition, de droite comme de gauche, de systématiquement accuser la majorité gouvernementale de créer des conditions favorables à ses intérêts électoraux. Par exemple, en 2013, le « calcul politicien »⁹⁰¹, les « intentions politiques »⁹⁰², ou encore le tripatouillage ont été dénoncés par les sénateurs. Le bicamérisme inégalitaire en matière de réformisme électoral, est donc le produit de la volonté majoritaire gouvernementale exprimée par la première chambre et imposée discrétionnairement à la seconde indépendamment des objections manifestées par celle-ci.

La troisième raison du bicamérisme inégalitaire tient au système majoritaire de la V^e République et la différenciation des rôles institutionnels imputés à chacune des deux assemblées. L'émergence d'une majorité parlementaire conditionne la composition du Gouvernement nommé par le Chef de l'État et la mise en œuvre du programme législatif déterminé et conduit par le premier, sous l'impulsion et la constante vigilance du second. La détermination du régime électoral des assemblées s'inscrit dans la logique de donner une majorité gouvernementale en raison de la nature parlementaire du régime. Or il est indéniable que depuis 1962, ce rôle appartient en exclusivité à l'Assemblée nationale où l'on observe une concordance dans la majorité parlementaire de cette dernière avec la composition du Gouvernement. Le caractère indirect du suffrage des sénateurs empêche le Sénat de traduire « instantanément les variations de l'opinion »⁹⁰³. Le concours de la seconde chambre peut être utile à la formation d'un Gouvernement ou l'exécution du programme gouvernemental, mais dans une perspective admise comme secondaire face à l'Assemblée nationale. Dans la mesure où la majorité parlementaire de la seconde chambre ne coïncide pas nécessairement avec celle de l'Assemblée, il faut non seulement que le fonctionnement des institutions ne s'en trouve pas « paralysé »⁹⁰⁴, mais également que la volonté

⁹⁰¹ Intervention d'Yves Détraigne, JO débat-Sénat, séance du 13 juin 2013, Sénat, p. 5826.

⁹⁰² Intervention de Philippe Bas à l'occasion du débat en commission du projet de loi tendant à l'élection des sénateurs, *Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale*, P. KALTENBACH (dir.), n°538, Session 2012-2013, p. 33.

⁹⁰³ *Rapport de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la République* sur la proposition de loi ordinaire portant réforme de l'élection des sénateurs, J. BIGNON (dir.), n°1000, XII^{ème} législature, Assemblée nationale, p. 9.

⁹⁰⁴ *Ibid.*

majoritaire exprimée par cette dernière puisse imposer ses vues en toute discrétion, indépendamment du bon vouloir de la majorité sénatoriale.

L'article 25 C. induit qu'un Gouvernement n'a pas besoin de disposer d'une majorité (de soutien) au Sénat pour légiférer notamment sur son mode de scrutin. Cette configuration a été celle du contexte de la réforme de 2000 et de la réforme de 2013, pour lesquelles la gauche gouvernementale a pu tirer profit du bicamérisme inégalitaire pour réformer le mode de scrutin sénatorial.

Ainsi, la loi du 10 juillet 2000 fixant le seuil d'application du scrutin proportionnel aux départements élisant trois sénateurs et plus a été adoptée contre l'avis du Sénat. La seconde chambre a modifié le projet de loi en commission, en rétablissant l'application de la proportionnelle aux départements à partir de quatre sièges. De nouveau modifié en seconde lecture par l'Assemblée nationale pour retrouver une version conforme aux intérêts défendus par le Gouvernement, le projet a ensuite été débattu en CMP, sans que celle-ci ne parvienne à un accord. Le Premier ministre demanda à l'Assemblée nationale de statuer définitivement, le Sénat ayant à nouveau modifié et voté le texte à l'occasion de la nouvelle lecture, conformément aux prescriptions législatives qu'il avait imposées en première et en seconde lecture. La lecture définitive entraîna le vote du projet de loi initialement déposé par le Gouvernement, abstraction faite des revendications de la majorité sénatoriale.

La loi du 2 août 2013 réhabilitant le seuil d'application de la proportionnelle fixé en 2000 et annihilé par la loi du 31 juillet 2003 a été adoptée au terme d'une opposition de la majorité sénatoriale. En effet, le projet de loi a été rejeté en commission, ce qui conduisit à la discussion du texte déposé par le Gouvernement à l'occasion de la séance publique, en application du premier alinéa de l'article 42 C. Le projet de loi du Gouvernement fut adopté à une courte majorité, par 176 voix contre 171, avant d'être voté sans difficulté par la majorité gouvernementale de l'Assemblée nationale. La nature inégalitaire du bicamérisme de la V^e République autorise ainsi le Gouvernement et sa majorité à modifier unilatéralement le mode de scrutin des sénateurs et à faire prévaloir la volonté de la majorité gouvernementale sur celle de la seconde chambre, en ne tenant pas compte le cas échéant des revendications de cette dernière.

Les lois modifiant le mode d'élection des parlementaires appartiennent à la catégorie des initiatives législatives qui « ne sont pas séparables des choix politiques du Gouvernement et de sa majorité »⁹⁰⁵, ce qui justifie en quelque sorte le maintien du bicamérisme inégalitaire en faveur de la majorité gouvernementale exprimée à l'Assemblée nationale. Le recours au dernier mot en matière de loi déterminant le régime électoral des assemblées, illustration du bicamérisme inégalitaire de la V^e République, se présente ainsi comme « l'issue inévitable lorsque deux assemblées sont d'orientation contraire »⁹⁰⁶. Si la détermination du mode de scrutin participe indirectement à l'émergence d'une majorité parlementaire sur laquelle doit s'appuyer le Gouvernement en raison de la nature du régime politique de la V^e République, il devient légitime dans la logique majoritaire que la chambre qui abrite systématiquement ladite majorité puisse imposer ses vues à l'autre dans la mesure où elle ne constitue pas un gage nécessaire à sa formation.

C. L'annihilation majoritaire dans les modalités du suffrage sénatorial

Dans la mesure où l'adoption du mode de scrutin relève du législateur et non du constituant, la généralisation de la proportionnelle ou du scrutin majoritaire à l'ensemble du personnel sénatorial ne semble pas poser de grief constitutionnel, mais participe en revanche à la création d'un environnement favorable à la consolidation d'une majorité.

Le Gouvernement de Lionel Jospin avait souhaité étendre le scrutin proportionnel aux départements élisant plus de 3 sénateurs, ce qui constitutionnellement n'avait rien d'illégal. Cette réforme du mode de scrutin s'est traduite également par une modification des conditions d'élection des délégués municipaux en charge d'élire les sénateurs. La loi du 10 juillet 2000 envisageait en effet de baisser le cran à partir duquel les communes désignent un délégué

⁹⁰⁵ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 4^{ème} éd., 2014.

⁹⁰⁶ *Ibid.*

supplémentaire : le Gouvernement proposait que chaque commune, « quelle que soit sa population désigne un délégué par tranche de 300 habitants »⁹⁰⁷.

Ce mode de scrutin des sénateurs, consistant à faire appel à des délégués supplémentaires en dehors des membres des assemblées parlementaires n'aurait été jugé constitutionnel que dans la mesure où ces délégués représenteraient une part inférieure de l'électorat municipal. Or selon une interprétation controversée de l'article 24 C, cette condition n'était pas respectée dans le cas d'espèce. En effet, si le Sénat assure aux termes de l'article 24 C. la « représentation des collectivités territoriales », son mode d'élection impose que les élus de ces mêmes collectivités constituent une part majoritaire de son élection. En effet, le Conseil constitutionnel estime que la représentation constitutionnelle des collectivités territoriales exige la prise en compte d'une part majoritaire de l'électorat issu des élus municipaux dans le collège sénatorial.

Le Conseil constitutionnel précise dans sa décision du 6 juillet 2000 que « le corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Si le nombre des délégués d'un conseil municipal doit être fonction de la population de la commune, c'est à la condition que la participation au collège sénatorial conserve un caractère de correction démographique »⁹⁰⁸. Ces délégués supplémentaires ne procèdent pas pour leur élection du suffrage universel puisqu'ils ne font pas intervenir l'exclusivité des électeurs-citoyens, mais seulement une catégorie restreinte de l'électorat, à savoir les élus locaux. Ils ne sont donc pas investis d'un mandat électif délivré par l'ensemble des électeurs, comme le note Bruno Daugeron, mais au contraire et uniquement « désignés en vue de remplir cette fonction déterminée »⁹⁰⁹.

Le Conseil admet donc la possibilité d'élire des délégués supplémentaires, à la seule condition donc qu'ils apportent un « élément correctif » que ne peuvent apporter à eux seuls les membres des conseils municipaux des communes les plus peuplées. Or, l'attribution d'un délégué supplémentaire par tranche de 300 habitants a pour conséquence d'entraîner l'émergence d'« une part substantielle, voire majoritaire, dans

⁹⁰⁷ Document technique pour la coopération, *Recueil de fiches techniques sur le statut, les fonctions, les procédures et les l'organisation du Sénat*, Service des relations internationales du Sénat, Mars 2009, p. 69.

⁹⁰⁸ Cons. const., 2000-431 DC, 6 juillet 2000.

⁹⁰⁹ B. DAUGERON, « La notion de suffrage universel indirect », *RFHIP*, n°38, 2013, p. 346.

certaines départements ». Il en résulte que l'importance ainsi donnée aux délégués irait au-delà « de la simple correction démographique ». Ainsi, selon le Conseil, dans certaines localités, le nombre de délégués supplémentaires serait supérieur à l'effectif total du conseil municipal. Cette disposition législative était donc contraire aux dispositions de l'article 24 C., dans la mesure où les sénateurs dans certains départements seraient élus par une majorité de délégués communaux et non par l'intermédiaire majoritaire des conseillers municipaux.

La représentation des collectivités territoriales impose donc un électorat majoritairement composé d'élus membres de ces mêmes collectivités. Tout électeur supplémentaire en dehors du collège électoral est admis à la condition que l'électorat municipal reste majoritaire. Il y aurait un risque fort que dans la logique majoritaire de la V^e République, ces délégués soient affiliés à des partis politiques et donc choisis non en fonction de leur aptitude à la gestion des affaires locales, mais au contraire pour leur lien et leur affinité supposés avec les partis politiques, contribuant une nouvelle fois à augmenter la tutelle partisane de l' élu.

La loi du 2 août 2013 a élargi le collège électoral des sénateurs en permettant aux conseils municipaux des communes d'au moins 30000 habitants de désigner un délégué supplémentaire par tranche de 800 habitants et non plus de 1000 habitants. Cette loi ne saurait poser de sérieux problème de constitutionnalité puisque le nombre des délégués supplémentaires ne constitue pas une « part substantielle » de l'électorat des sénateurs.

L'objectif était explicitement de diminuer le poids des représentants des communes les moins densément peuplées, à travers « une meilleure représentation de la population des villes, des communes les plus peuplées et des zones urbaines dans le collège électoral »⁹¹⁰. En augmentant la part du nombre de délégués, la majorité gouvernementale, suivant la même logique que la loi du 12 juillet 2000 entendait réduire corrélativement le poids de la majorité conservatrice des conseils élus, en faisant appel à des personnalités extérieures à celle-ci. L'objectif était également de diminuer le poids de la notabilité locale en réduisant le pouvoir électif de celle-ci, en

⁹¹⁰ Intervention d'Albéric de Montgolfier, JO débat-Sénat, Séance du 18 juin 2013, p. 5933.

faisant appel à des électeurs non issus des collèges électifs et généralement membres de la société civile. L'opposition a dénoncé à l'occasion des débats parlementaires une atteinte à la représentation constitutionnelle des collectivités territoriales⁹¹¹, puisque ses électeurs ne procèdent pas des collèges électifs des collectivités décentralisées et ne disposent pas généralement d'un mandat local. En réalité, le choix des délégués reste soumis au bon vouloir de la majorité des assemblées communales de plus de 30000 habitants en charge du monopole de leur désignation.

Ces délégués partageront selon toute vraisemblance les opinions politiques de la majorité municipale éléctrice. Ces électeurs peuvent être adhérents du parti politique qui a obtenu la majorité des sièges aux élections municipales ou du moins en partager sensiblement les vues. Dans la mesure où les communes de plus de 30000 habitants sont davantage politisées, le choix des délégués en charge d'élire les sénateurs procède d'une logique identique. S'il est vrai que ces délégués étrangers aux conseils électifs constituent une part minoritaire de l'électorat sénatorial (8% avant 2013), dans la mesure où les élus membres des conseils électoraux restent majoritaires, il n'en demeure pas moins qu'ils restent nommés par les majorités municipales sur des considérations tenant davantage au partage des opinions de ces dernières. La modification du seuil d'élection des délégués supplémentaires, comme du mode de scrutin des sénateurs, illustre la stratégie électoraliste et les choix politiques⁹¹² mis en place par la majorité parlementaire instigatrice et la majorité locale en charge de la désignation des délégués.

La nationalisation des élections locales encouragée par l'extension du scrutin majoritaire et de l'interventionnisme grandissant des partis politiques a entraîné une prise de position toujours plus grande de la majorité nationale à l'égard des élections

⁹¹¹ « Vous poursuivez ainsi votre entreprise délétère de destruction de la ruralité », Intervention de Guillaume Larrivé, *Rapport de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la République relatif à l'élection des sénateurs*, B. ROMAN (dir.), n°1232, Assemblée nationale, Session 2012-2013, p. 32 ; « Mécaniquement, cette évolution affaiblira la représentation du monde rural au Sénat », Intervention de Guillaume Chevrollier, JO débat-Assemblée nationale, Séance du 23 juillet 2013 ; « comme elle augmente le nombre de délégués des communes les plus urbaines, elle réduit, en proportion, le poids de la ruralité. C'est mathématique », Intervention de Guillaume Larrivé, JO débat-Assemblée nationale, Séance du 23 juillet 2013.

⁹¹² « Il s'agit, monsieur le ministre, de conserver à tout prix la timide majorité que vous avez obtenue lors du dernier renouvellement sénatorial. », Intervention d'Yves Detraigne, JO débat-Sénat, Séance du 13 juin 2013, p. 5825.

locales et, corrélativement, un positionnement majoritaire des élections locales en fonction de la majorité parlementaire. Cependant, l'intervention croissante du scrutin majoritaire va contribuer au développement progressif de la structuration d'une majorité sénatoriale, orientant l'action institutionnelle de la seconde chambre suivant la configuration majoritaire de l'Assemblée nationale.

Paragraphe 2 : L'émergence d'une majorité sénatoriale par le concours extensif du scrutin majoritaire

Le scrutin majoritaire est qualifié parfois à tort de « faiseur de majorités ». Il en résulte néanmoins que par ses effets et sa généralisation le scrutin majoritaire permet l'émergence d'un phénomène de « nationalisation » des électeurs sénatoriaux par l'encouragement à un positionnement majoritaire (A). La « majoritarisation » des électeurs sénatoriaux entraîne inévitablement une « majoritarisation » des candidats à la seconde chambre à raison de l'application extensive du scrutin majoritaire dans la campagne électorale (B). Il en résulte que la majorité sénatoriale issue le cas échéant du scrutin majoritaire présente un caractère monolithique et faiblement représentatif des différentes sensibilités électorales (C).

A. La nationalisation et l'hégémonie du scrutin majoritaire dans l'électorat sénatorial

L'application du scrutin majoritaire par le législateur de 1958 aux assemblées parlementaires était destinée à remédier à l'absence d'une majorité parlementaire nette et cohérente. Si le scrutin majoritaire semblait « aller de soi » à l'Assemblée nationale dans la perspective d'offrir une majorité gouvernementale, son extension partielle à la seconde chambre s'inscrivait dans une logique sensiblement identique.

Le même mode de scrutin applicable à la fois à la majorité des élus composant le Parlement bicaméral et à l'élection du Chef de l'État aboutit à une

« nationalisation »⁹¹³ progressive de l'ensemble des élections partielles qui succèdent à l'élection présidentielle. Ce mode de scrutin ne peut être tenu comme seul responsable de l'émergence d'une majorité même si, de par ses effets, « il vient au secours de la victoire, mais sans être responsable de sa création »⁹¹⁴. En revanche, il apparaît que l'élection populaire du Chef de l'État, doit permettre l'avènement d'une majorité présidentielle qui empêche les candidats aux différentes élections « de toute nature, de se soustraire ou de se dérober à cette nouvelle réalité »⁹¹⁵. L'émergence d'une majorité présidentielle encouragée par le scrutin majoritaire invite les candidats des élections nationales comme locales à prendre position par rapport à cette majorité populaire issue des urnes.

Le scrutin majoritaire doit permettre une certaine « gouvernabilité »⁹¹⁶, répondant aux vœux des constituants originaires⁹¹⁷. Cependant, son application à une élection au suffrage universel indirect conduirait à démultiplier ses effets. Suscitant des élus principalement locaux, le suffrage indirect manifesterait comme le note Bruno Daugeron, « un élitisme politique, et tendrait à favoriser les notables dont il refléterait les aspirations profondes : conservatisme en tête »⁹¹⁸. Or le développement du scrutin majoritaire, renforcé par les effets du suffrage indirect et la bipolarisation de la vie politique, contribue à maintenir une notabilisation plus partisane que locale. Les membres du collège sénatorial sont en effet eux-mêmes élus sur un mode de scrutin qui, pour une part importante, obéit à une « logique majoritaire »⁹¹⁹.

Les effets du scrutin majoritaire ne peuvent se ressentir effectivement parmi l'ensemble des électeurs sénatoriaux. En effet, les conseillers généraux avec 4052 élus

⁹¹³ J-L. PARODI, « Effets et non-effets de l'élection présidentielle », *Pouvoirs*, n°14, 1980, p. 6.

⁹¹⁴ J. BOURDON, J-M. PONTIER, J-C. RICCI, C. DEBBASCH, *La V^e République*, Economica, 1985, p. 424.

⁹¹⁵ Conférence de presse de Valéry Giscard d'Estaing du 25 juillet 1974.

⁹¹⁶ M. TROPER et F. HAMON, *Droit constitutionnel*, LGDJ, 33^{ème} éd., p. 180.

⁹¹⁷ « Afin d'avoir une majorité, il faut un scrutin majoritaire. C'est ce que décide mon gouvernement qui fixe le système électoral en vertu des pouvoirs spéciaux, rejetant la représentation proportionnelle, chère aux rivaux et aux exclusives des partis, mais incompatible avec le soutien continu d'une politique et adoptant tout bonnement le scrutin uninominal à deux tours », in C. DE GAULLE, *Mémoires d'espoir*, t.1, Plon, 1999, p. 44 ; « Il faut alors un scrutin majoritaire, sinon l'absence de majorité condamne, tantôt, à l'instabilité, tantôt à l'immobilisme dans l'incohérence, deux défauts qui suppriment le pouvoir, in M. DEBRE, *Ces princes qui nous gouvernent*, Plon, 1957, p. 92.

⁹¹⁸ B. DAUGERON, « La notion de suffrage universel indirect », *op. cit.*, p. 300.

⁹¹⁹ 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.

ne représentent que 2,6 % du corps électoral des sénateurs, de même que les 577 députés qui n'en représentent que 0,4 %⁹²⁰. Ces deux élections sont réalisées entièrement au scrutin majoritaire, mais ne suffisent pas à expliquer l'émergence progressive d'une majorité au Sénat, puisqu'elles constituent une part trop mince du corps électoral en charge d'élire les sénateurs.

Depuis 1999, les élections régionales sont organisées au scrutin proportionnel à dominance majoritaire aux termes de l'article L.338 du code électoral. Le nombre de conseillers régionaux s'établissait en 2013 à 1880 membres, soit une représentation de 1,2% du corps électoral sénatorial, illustrant une nouvelle fois, la part trop mince de ces électeurs dans l'explication de la construction progressive d'une majorité à la seconde chambre.

Avec 151458 délégués des conseils municipaux, les élus désignés par les assemblées communales représentent 95,8% du corps électoral des sénateurs. Cependant le scrutin majoritaire n'est pas d'application uniforme dans l'ensemble des communes. Dans les communes de moins de 1000 habitants, les conseillers municipaux sont élus au scrutin majoritaire, plurinominal, à deux tours aux termes de l'article L.252 du code électoral. La loi du 17 mai 2013 est venue modifier l'article L.260 du code électoral en retenant l'application du scrutin proportionnel avec prime majoritaire accordée à la liste arrivée en tête, pour les communes de plus de 1000 habitants contre 3500 originellement.

Le scrutin majoritaire reste « prééminent »⁹²¹ tant pour l'élection des sénateurs jusqu'à l'intervention de la loi du 10 juillet 2000, que pour la désignation des membres des collèges électoraux. Malgré la prééminence du scrutin proportionnel pour l'élection des sénateurs depuis 2000, le fait majoritaire demeure prégnant en raison du mode de désignation, imprégné du scrutin majoritaire, des membres des collèges électoraux des sénateurs. Ce scrutin a pour effet « d'amplifier le courant dominant et de réduire la représentation des minorités »⁹²², renforçant par la même occasion celle de la majorité. Or, jusqu'en 2000, ce scrutin était applicable dans une majorité de départements et

⁹²⁰ Source du Ministère de l'intérieur.

⁹²¹ J. GRANGE, « Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat », *RFSP*, 1990, p. 26.

⁹²² *Ibid*, p. 33.

permettait l'élection de 2/3 des sénateurs. Plus précisément, les départements les moins peuplés (élisant entre 1 et 3 sénateurs) bénéficiaient d'une surreprésentation en nombre de sièges, ce qui entraînait une surreprésentation des éléments de la majorité locale et un certain immobilisme de la majorité sénatoriale.

La prépondérance « écrasante des représentants des communes dans le système de l'élection des sénateurs »⁹²³ oriente et maintient la majorité sénatoriale dans une stabilité politique manifestée par la constance de l'effectif des groupes parlementaires de centre droit. Dans la mesure où les communes les moins densément peuplées bénéficient d'une surreprésentation, l'application extensive du scrutin majoritaire amplifie « le poids des campagnes et élimine le plus souvent toute minorité »⁹²⁴. À l'intérieur de cette majorité locale, les partis de la droite libérale et du centre ont été largement présents, notamment chez l'électorat agricole avant que le parti gaulliste ne prenne progressivement le relais.

Le scrutin majoritaire appliqué dans un scrutin localisé et couplé avec le suffrage indirect aboutit à une « surreprésentation de la formation politique très implantée localement »⁹²⁵. En effet, une formation politique ayant un bon ancrage territorial par l'intermédiaire de ses élus locaux maximise ses chances d'envoyer l'un de ses représentants à la seconde chambre. Plus spécifiquement, une formation politique ayant un grand nombre de conseillers municipaux représentera un foyer important de voix pour le candidat au Sénat, qui bénéficiera d'un soutien quasi certain et d'une dispersion très improbable des suffrages vers d'autres formations concurrentes. Or, la fonction de représentation parlementaire ne saurait être assimilée à une quelconque « ressemblance »⁹²⁶ organique ou matérielle entre l'élu et le représenté. La surreprésentation des communes rurales et l'application extensive du scrutin majoritaire conduit la seconde chambre à reproduire le clivage observable dans

⁹²³ *Ibid.*

⁹²⁴ J. GRANGE, « Représentation politique et sociologique du monde agricole et rural français : le poids des campagnes », *l'économie rurale*, n°237, 1997, p. 14.

⁹²⁵ P. JAN, *Droit de suffrage et modes de scrutin : documents réunis et commentés*, La Documentation française, n°1.05, 2008, p. 23.

⁹²⁶ J.-M. DENQUIN, « Pour en finir avec la crise de la représentation », *op. cit.*, pp. 9 et 11.

les assemblées locales et tendrait ainsi à l'assimilation de la représentation majoritaire locale et nationale.

Le scrutin majoritaire ne permet pas d'enrayer la nationalisation des élections locales. Il est observable et même attendu, non seulement que les assemblées électives locales accouchent d'une majorité, d'où le maintien du système majoritaire, mais également que cette majorité locale puisse se déterminer par rapport à la majorité nationale, c'est-à-dire par le clivage majorité/opposition exprimé par le Gouvernement qui procède du Chef de l'État et de sa majorité parlementaire à l'Assemblée nationale. En sens inverse, les élections sénatoriales comme locales, qui en général ne succèdent pas immédiatement au scrutin présidentiel, ont un rôle de sanction ou d'approbation de la politique présidentielle. L'idée de majorité présidentielle n'est pas ignorée des candidats à l'élection présidentielle et elle constitue un considérable phénomène d'attraction pour l'élection des députés comme des sénateurs en participant à la construction d'une majorité.

Désormais chaque élection se mesure à « l'aune de la confiance accordée à la majorité du moment »⁹²⁷. Les scrutins nationaux comme locaux servent ainsi de test à « la popularité du Président de la république et l'action du Gouvernement »⁹²⁸. L'élection sénatoriale d'octobre 2011 offre ainsi un spectacle éclatant de la « présidentialisation du scrutin sénatorial ». S'il est vrai que la Présidence de Nicolas Sarkozy fut marquée par des réformes qui intéressaient de premier abord les électeurs locaux en charge d'élire les sénateurs (suppression de la taxe professionnelle, création du conseiller territorial...), ce scrutin intervenu six mois seulement avant l'élection présidentielle explique pour partie la nationalisation du scrutin. La victoire de la gauche sénatoriale a d'abord pour origine le gain de l'ensemble des élections locales antérieures (municipales 2008 ; régionales 2010 ; cantonales 2011), dans un esprit de sanction à l'égard de la politique présidentielle et gouvernementale.

⁹²⁷ H. JOZEFOWICZ, « Election sénatoriale du 25 novembre 2011 : la fin d'une anomalie ? », *Politeia*, n°22, 2012 p. 152.

⁹²⁸ *Ibid.*

S'il est vrai que la majorité parlementaire a pu « accroître » son influence au niveau local afin de nationaliser l'élection et d'engranger les soutiens des notables, il peut être admis inversement, comme le note Jean-Marie Denquin, qu'une majorité locale tend volontiers « à se définir par rapport aux clivages nationaux »⁹²⁹. Dans cette perspective, il devient difficile pour un candidat à l'élection municipale ou régionale dans une collectivité fortement urbanisée de ne pas se situer par rapport à la majorité nationale et de faire campagne sur des préoccupations entièrement locales.

Le fait majoritaire engendre une nationalisation de l'élection locale et met fin d'une certaine manière à la notabilité locale qui était davantage construite par les élus locaux sur des considérations d'ordre personnel plutôt que sur des « références partisans nationales »⁹³⁰ défendues par les candidats. Le scrutin majoritaire favorise les « larges mouvements d'opinion »⁹³¹ et donne une assise stable et déterminée à la volonté majoritaire qui s'exprimera dans les assemblées locales. Leurs membres seront en charge postérieurement de l'élection de sénateurs et constitueront vraisemblablement « une assise électorale large et non-équivoque »⁹³² en vue de déterminer une majorité à la seconde chambre. Dans cette perspective, le Sénat reflète les tendances politiques des assemblées électives locales en charge de l'élection des sénateurs, mais manifeste également leur « amplification »⁹³³ et leur nationalisation par le truchement du mode de scrutin dominant à la désignation des électeurs locaux. L'hémiplegie de la représentativité de la majorité sénatoriale conduit à la domination d'une majorité conservatrice amplifiée par le scrutin majoritaire, hostile à « un bicamérisme progressiste »⁹³⁴.

⁹²⁹ J.-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *RDP*, 1993, p. 997. Voir aussi sur ce sujet, F. GOUGOU, « Les élections municipales de 1014 : vote sanction national et reconduction des équipes sortantes », *RPP*, n°1071-1072, avril-septembre 2014, p. 29.

⁹³⁰ J.-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *op. cit.*, p. 1000.

⁹³¹ G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t. IV (les régimes politiques), LGDJ, 1952 (1^{ère} éd.), n°165.

⁹³² *Ibid.*

⁹³³ J. GRANGE, « Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat », *op. cit.*, p. 36.

⁹³⁴ J.-P. DEROSIER, « Le bicamérisme : un défi et un enjeu démocratique », *LPA*, 4 mars 2015, n°45, p. 7.

La vie politique locale se limite donc en grande partie, comme le note Hugues Portelli, aux « affrontements majoritaires entre groupes politiques au sein des assemblées et à leur impact sur l'opinion »⁹³⁵. Le scrutin majoritaire reste « prééminent tant pour l'élection des sénateurs que pour la désignation des membres des collèges électoraux »⁹³⁶, du moins jusqu'à la triple réforme électorale intervenue par le vote des lois de 2000, 2003 et 2013 et ne permet pas une distanciation suffisante de l'élue parlementaire avec la politique nationale encouragée par le fait majoritaire. Plus systématiquement, la logique majoritaire tend à se retrouver à chaque étape des opérations électorales précédant la victoire du candidat élu au scrutin majoritaire.

B. La « majoritarisation » de la campagne électorale sénatoriale

Suivant le nombre de sénateurs par département, le scrutin majoritaire pour l'élection des sénateurs est organisé sur deux tours comme pour l'élection des députés et obéit à une logique simple : « tous les sièges vont à la majorité et la minorité n'a rien »⁹³⁷. Le candidat est proclamé élu au premier tour s'il a obtenu la majorité absolue des suffrages. Si aucun candidat n'a obtenu la majorité, un second tour est organisé. Le vainqueur sera celui qui aura remporté la majorité des suffrages, même à la majorité relative. La stratégie des formations politiques présentant des candidats aux élections sénatoriales dans les circonscriptions où est applicable le scrutin majoritaire est calqué sur la possession « d'un mandat électif ou de réseaux locaux »⁹³⁸. Le scrutin majoritaire participe alors à l'émergence d'une majorité sénatoriale, la possession d'un mandat local maximisant les chances d'élection des candidats.

Le scrutin majoritaire à deux tours était applicable jusqu'en 2000 dans la majorité des circonscriptions sénatoriales. Les effets attendus de ce mode de scrutin dans l'émergence d'une majorité parlementaire se vérifient particulièrement en cas de

⁹³⁵ H. PORTELLI, « L'opposition dans les assemblées locales », *op. cit.*, p. 138.

⁹³⁶ J. GRANGE, « Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat », *op. cit.*, p. 35.

⁹³⁷ R. CAPITANT, *Écrits constitutionnels*, Ed. du CNRS, 1982, p. 297.

⁹³⁸ J.-C. MASCLET, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, Paris, LGDJ, 1979, p. 235. Jean-Marie Morisset occupa la présidence du Conseil général entre 2000 et 2008.

ballottage des candidats au second tour plutôt que pour le premier. En effet, le premier tour de l'élection au scrutin majoritaire se traduit toujours par une pluralité de candidatures, mais dans une proportion moins importante que pour le scrutin proportionnel. Plusieurs candidatures sont proposées par les partis nationaux, mais la stratégie du scrutin est établie sur la présence de la formation au second tour.

La pluralité de candidatures et des opinions politiques qu'elle renferme éloigne la certitude d'une victoire à la majorité absolue d'une formation dès le premier tour. Chaque formation essaiera de réunir un maximum de suffrages en vue d'une accession au second tour et non une représentation minimale comme dans le scrutin proportionnel. Les partis politiques sont ainsi tenus au second tour d'établir ce que Pierre Avril nomme « un contrat législatif »⁹³⁹ entre les formations ayant déclaré leur soutien ou l'opposition au Chef de l'État à l'occasion de l'élection présidentielle. Il s'agit d'un contrat qui n'engage pas à première vue le Chef de l'État puisqu'il n'y prend pas personnellement part. En revanche il l'engage indirectement puisque de nombreux candidats fondent leur programme sur le soutien ou l'opposition au Chef de l'État. La victoire du candidat au second tour est donc obtenue dans le sillage du programme présidentiel, ce qui attache l'élu de la majorité « aux engagements présidentiels qui le lient et dont il devient l'instrument »⁹⁴⁰.

Le système politique de la V^e République passe ainsi « d'une logique de concentration à une logique de majorité »⁹⁴¹ pour les partis politiques qui concourent au suffrage législatif. L'élu de la majorité n'a donc pas l'initiative et la disposition des engagements qu'il a pris à l'occasion de la campagne devant ses électeurs. Ses promesses électorales sont en réalité celles du Président⁹⁴². Les sénateurs ne sont pas épargnés par le phénomène et sont invités à situer leur campagne électorale dans le sillage de la politique présidentielle. Le suffrage indirect ne peut suffire à permettre une déconnexion de la campagne sénatoriale avec la politique présidentielle.

⁹³⁹ P. AVRIL, « Les Chefs d'Etat et la notion de majorité présidentielle », in *La Constitution de la cinquième République*, O. DUHAMEL et J-L. PARODI (dirs.), PFNSP, 1985, p. 177.

⁹⁴⁰ *Ibid.*

⁹⁴¹ E. PERRAUDEAU, « Le système des partis sous la V^e République », *Pouvoirs*, n°99, 2001, p. 110.

⁹⁴² « Il m'appartient (François Mitterrand), de veiller à la mise en œuvre du contrat de majorité », déclaration en Conseil des ministres du 23 septembre 1981, in P. AVRIL et J. GICQUEL, *Chroniques constitutionnelles françaises*, Paris, PUF, 1983, p. 392 ; Dans le même sens, JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, notent que « le scrutin d'arrondissement engendre la dépendance de l'élu vis-à-vis du Gouvernement », in, *Traité de droit constitutionnel*, Ed. Panthéon-Assas, 2004, p. 383.

La présence d'un second tour provoque non seulement une réduction drastique de l'offre politique électorale, mais également la disparition des candidats ayant obtenu moins de suffrages. Ces derniers sont donc exclus de toute représentation parlementaire. Le second tour comporte donc nécessairement une « décision majoritaire »⁹⁴³ de la part de l'électorat puisque la majorité même relative suffira à élire le candidat. Les électeurs savent pertinemment que le siège à pourvoir n'appartiendra qu'à un seul et unique candidat et que les autres seront nécessairement éliminés. Il comporte alors un « facteur intégrateur de concentration »⁹⁴⁴. Seuls sont admis au second tour, les candidats ayant obtenus le plus de suffrages. Les autres sont invités à se retirer de la compétition.

L'émergence d'une majorité parlementaire imputable au scrutin majoritaire est donc le produit de l'élection elle-même. Le scrutin majoritaire est davantage apte à « bipolariser le système partisan en contraignant les partis à des alliances »⁹⁴⁵, particulièrement en vue du second tour. Or dans la mesure où les sénateurs au même titre que les députés, réalisent leur campagne avec le concours des partis politiques, ils ne peuvent échapper aux effets de leur stratégie au second tour.

L'application étendue du scrutin majoritaire est souvent présentée comme « amplifiant l'effet des majorités »⁹⁴⁶. Il apparaît qu'au second tour, les candidats éliminés faute de suffrages suffisants sont invités à rechercher leur éventuelle « parenté réciproque »⁹⁴⁷, alors qu'au premier tour ils concouraient sous leur propre couleur. Les prétendants arrivés derrière le candidat en tête des suffrages au premier tour savent pertinemment qu'ils risquent de ne bénéficier d'aucune représentation. Aussi recherchent-ils l'alliance et le compromis qui devraient leur permettre de s'unir à l'un des candidats les mieux placés. Il en résulte que les candidats à la seconde chambre ne peuvent, suivant la logique du scrutin majoritaire, faire apparaître tout au long de la

⁹⁴³ R. CAPITANT, *Ecrits constitutionnels*, *op. cit.*, p. 299.

⁹⁴⁴ *Ibid.*

⁹⁴⁵ P. LAUVAUX, *Destin du présidentielisme*, Béhémot, 2002, p. 69.

⁹⁴⁶ É. KERROUCHE, « Les deux Sénats : mode de scrutin et profil des sénateurs français », *PSUD*, n°35, 2011, p. 120.

⁹⁴⁷ R. CAPITANT, *op. cit.*, p. 299.

campagne leurs différences par rapport aux autres candidats, car la représentation sera unique en cas de victoire.

L'électeur est invité à faire un choix éclairé. Au premier tour, la pluralité des candidatures permettait encore à l'électeur de choisir le candidat le plus proche de ses idées. Mais au second, dans l'hypothèse où le candidat retenu par l'électeur n'est pas celui figurant au premier, l'électeur votera pour le candidat le plus proche de son choix du premier tour. Les électeurs locaux en charge d'élire les sénateurs, sont alors confrontés à une stratégie électorale à laquelle ils ne sont pas parties. La localisation du suffrage et du scrutin ne suffit donc pas à imperméabiliser la seconde chambre des contraintes liées au système majoritaire.

Avec l'émergence du fait majoritaire, l'électeur effectue généralement son choix par rapport à la politique nationale proposée par l'exécutif. Il s'agira pour l'électeur de témoigner un refus déterminé ou au contraire un soutien affiché à la politique de l'exécutif. Le scrutin majoritaire est donc moins « un scrutin d'opinion que de confiance »⁹⁴⁸, en effet une seule opinion sera déclarée vainqueur, celle portée par le candidat ayant obtenu la majorité et corrélativement la confiance de ses électeurs.

La majorité qui résultera de l'élection sera une « majorité de responsabilités »⁹⁴⁹. En effet, la victoire est celle d'un candidat vecteur d'une idéologie. Le vaincu, porteur d'une autre idéologie, sera exclu de toute représentation parlementaire. La responsabilité n'est donc pas divisée puisque les vaincus ne sont pas représentés, mais aussi parce que la victoire d'un candidat n'entraîne nullement la constitution d'une « dette » politique à l'égard des formations ayant accepté une alliance au second tour.

Contrairement à la représentation proportionnelle, le scrutin majoritaire conduit l'assemblée électorale vers une majorité monolithique et non plurielle : elle est composée d'une formation politique déterminée et non d'une coalition de formations aux intérêts distincts. Dans la mesure où le candidat vainqueur, a par définition obtenu la majorité

⁹⁴⁸ M. HAURIOU, *op. cit.*, p. 480

⁹⁴⁹ R. CAPITANT, *op. cit.*, p. 300.

numérique des suffrages dans chaque circonscription, il en résultera que figureront au sein du Parlement « des élus de la moitié plus un du nombre total des électeurs et que la moitié moins un des électeurs n'a aucun parlementaire »⁹⁵⁰. Dans la logique du bicamérisme, la seconde chambre ne peut alors prétendre représenter la pluralité des opinions politiques, dans la mesure où le mode de scrutin en exclut une large partie dans des modalités identiques à l'Assemblée nationale.

La logique du scrutin majoritaire suppose que le vainqueur est celui qui possédera le plus de suffrages. Il en résulte que les candidats doivent « négocier » pour ne pas dire « marchander » leur programme électoral afin d'éviter la multiplicité des candidatures. Ce scrutin a pour premier inconvénient de provoquer « le désistement des candidats les moins favorisés au premier tour »⁹⁵¹ et de les encourager à l'union nationale. En s'unissant à d'autres candidats en fonction de certaines affinités politiques, le candidat le moins favorisé peut espérer obtenir la victoire en suivant le sillage d'un autre candidat occupant une position plus favorable dans la circonscription. Le second inconvénient est que si le scrutin encourage à l'alliance, il peut également engendrer des candidatures dissidentes au sein ou entre des partis politiques, mais qui diminueront fortement leur chance d'élection au premier tour, ce qui les contraindra à une alliance au second.

La division des candidatures fait « tourner le dos à la victoire et on se précipite vers la défaite »⁹⁵². Le scrutin majoritaire provoque alors pour le candidat, un positionnement politique en faveur ou en défaveur de la majorité nationale mise en œuvre par le Gouvernement. La détermination claire d'un vainqueur et d'un vaincu après le second tour par le concours du scrutin majoritaire, délimite alors nettement « une majorité et une opposition »⁹⁵³ dans l'hémicycle du Parlement bicaméral.

⁹⁵⁰ L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, LGDJ, coll. « Les introuvables », 2007, p. 175.

⁹⁵¹ R. CAPITANT, « La crise et la réforme du parlementarisme en France », in, *Écrits d'entre-deux guerres (1928-1940)*, Paris, Ed. Panthéon-Assas, 2004, p. 377.

⁹⁵² *Ibid.*, p. 297.

⁹⁵³ M. DUVERGER, *La République des citoyens*, Ramsay, 1982, pp. 271-272.

Le scrutin majoritaire tend à la « concentration des forces partisans »⁹⁵⁴. Pratiqué à deux tours au même titre que l'élection des députés, il engendre non pas un bipartisme comme dans le Parlement au Royaume-Uni, mais une bipolarisation apparente à la seconde chambre. Il produit à l'évidence une représentation amoindrie de l'« offre politique »⁹⁵⁵ pour l'électeur. Dans la mesure où le scrutin majoritaire diminue le nombre de candidatures, l'électeur sénatorial est amené, au même titre que l'électeur du député, à « voter utile » et choisira, sauf hypothèse improbable, le candidat portant l'étoffe de la formation politique représentée majoritairement dans la circonscription. Il est ainsi fréquent que de nombreux accords électoraux soient organisés quelque temps avant l'élection avec l'un des partis ayant son homologue à l'Assemblée nationale. L'objectif est d'éviter une « concurrence stérile »⁹⁵⁶ et une victoire large et indiscutable du candidat à la seconde chambre. Trouvant à s'appliquer dans les circonscriptions territoriales, le scrutin majoritaire semble difficilement conciliable avec la fonction de modération politique imputable à la fonction représentative d'un Parlement bicaméral.

C. La compatibilité mesurée du scrutin majoritaire avec la fonction bicamérale

Pour ses détracteurs, le scrutin majoritaire possède l'inconvénient de ne pas présenter les garanties effectives d'équité et de justice représentative. En contribuant à la formation d'une majorité parlementaire, le scrutin majoritaire biaise la fonction représentative de la seconde chambre (1), l'empêchant corrélativement d'exercer de manière permanente ses fonctions parlementaires dans le système majoritaire de la V^e République (2).

⁹⁵⁴ P. JAN, *Droit de suffrage et modes de scrutin : documents réunis et commentés*, op. cit, p. 23.

⁹⁵⁵ *Ibid.*

⁹⁵⁶ *Ibid.*

1. *L'inamovibilité de la représentation sénatoriale*

Depuis la III^e République, le Sénat a toujours fait figure d'assemblée conservatrice⁹⁵⁷. Le bicamérisme français suppose une représentativité différente de la Nation au sein du Parlement. Le Sénat de 1875 devait ainsi permettre une représentation des intérêts monarchiques encore présents à l'époque et implantés dans les territoires ruraux. La désignation majoritaire des sénateurs par les élus locaux permettait ainsi une représentation plus modérée que la chambre basse, renforcée par une surreprésentation des communes les moins peuplées. Ces éléments sont toujours vérifiables dans le régime de la V^e République puisque le Sénat en 1875 comme en 1958 était destiné à être « un allié naturel »⁹⁵⁸ du Président de la République, par un mode d'élection qui l'en rapprocherait du moins jusqu'en 1962. Ces éléments confortaient l'idée de faire de la seconde chambre un soutien majoritaire au pouvoir exécutif, par la conjonction du scrutin indirect et du scrutin majoritaire localisé.

Un système électoral détermine par le truchement du mode de scrutin « l'identité de l'assemblée à élire »⁹⁵⁹ et influence son rôle dans le système constitutionnel et politique. La différenciation des modes de scrutin comme leur généralisation aux parlementaires conditionne la place institutionnelle du Parlement bicaméral. Or, dans l'hypothèse où le mode de recrutement de la seconde chambre l'oriente « systématiquement dans un sens »⁹⁶⁰, elle devient par la force des choses affectée par le clivage majorité/opposition et ne saurait remplir le rôle d'un organe politique différent et indépendant.

Le choix du suffrage indirect par le constituant pour l'élection des sénateurs a pour motif la représentation des intérêts des collèges électifs des collectivités territoriales et ainsi des sensibilités politiques exprimées au sein de ces-dernières, par l'intermédiaire de leurs élus locaux qui forment le collège électoral sénatorial. Or, la localisation du scrutin, assortie du caractère majoritaire fait peser le risque de

⁹⁵⁷ Expression relevée notamment par M. REYDELLET, « Le bicamérisme a-t-il un avenir en France », *RDP*, 2001, p. 1794.

⁹⁵⁸ R. CAPITANT, « La crise et la réforme du parlementarisme en France », *op. cit.*, p. 367.

⁹⁵⁹ J. GRANGE, « Le système d'élection des sénateurs et ses effets », *op. cit.*, p. 35.

⁹⁶⁰ J. MASTIAS et J. GRANGE, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Economica, 1987, p. 254.

l'attribution d'un mandat impératif au parlementaire. S'il est vrai que l'élu ne peut juridiquement s'estimer « lié par quelques instructions données par une circonscription »⁹⁶¹ et demeure préservé en l'occurrence de toute démission qui résulterait de l'inaccomplissement des promesses électorales, politiquement la proximité du corps électoral et de l'élu conditionne sa réélection.

Le scrutin majoritaire encourage à la notabilité puisque la candidature à la seconde chambre nécessite un rapport de proximité important avec les électeurs locaux en charge de l'élection des sénateurs, tendant vers un certain « communautarisme local ». La logique du militantisme partisan est combattue au nom de l'expérience dans la gestion des affaires publiques locales et met l'accent sur le « service rendu par l'élu à la circonscription »⁹⁶². Le scrutin d'arrondissement suppose le découpage en circonscriptions électorales réduites « tant géographiquement que démographiquement, ce qui engendre par le jeu des services rendus, une certaine forme de clientélisme »⁹⁶³. Le scrutin majoritaire fait obligation à chaque député comme à chaque sénateur, de cultiver « sa relation avec la circonscription, ne serait-ce que pour assurer sa réélection »⁹⁶⁴, risquant d'entraîner une réelle dépendance de l'élu envers l'électeur local et donc le risque d'un mandat impératif prohibé constitutionnellement. Le scrutin majoritaire pourrait alors être assimilé à un duel de personnes, « un combat de gladiateurs »⁹⁶⁵ comme le soulignait le doyen Vedel, puisque le débat électoral portera davantage sur les qualités intrinsèques du candidat plutôt que sur un programme et des idées. La taille réduite de la circonscription sénatoriale couplée avec le scrutin majoritaire encourage alors la prééminence de la représentation des « intérêts de clocher sur les intérêts généraux »⁹⁶⁶.

La majorité parlementaire attendue par l'application de ce scrutin peut ainsi être constituée au service des intérêts privés locaux au détriment de l'intérêt général,

⁹⁶¹ L. DUGUIT, *op. cit.*, p. 155.

⁹⁶² P. NORTON, « La nature du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, n°134, 2010, p. 15.

⁹⁶³ J-C. MASCLET, *op. cit.*, 1979, p. 233.

⁹⁶⁴ J-P. DUPRAT, « L'évolution des conditions du travail parlementaire : 1945-1995 », *LPA*, 29 janvier 1996, p. 4 ; « Ce scrutin engendre la déconsidération pour les députés en en faisant de perpétuels candidats qui, par crainte de la non réélection, deviennent trop souvent les simples chargés d'affaires privées de leurs électeurs », JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *op. cit.*, p. 383.

⁹⁶⁵ G. VEDEL, *op. cit.*, p. 147.

⁹⁶⁶ R. CAPITANT, « La réforme du parlementarisme », in *Ecrits d'entre-deux guerres (1928-1940)*, *op. cit.*, p. 336.

comme le soulignait René Capitant⁹⁶⁷. Cette étroitesse du lien entre l'électeur et l'élu risque corrélativement de se retrouver dans l'exercice du pouvoir de suffrage. Le parlementaire élu au scrutin majoritaire aura tendance à regarder « vers la circonscription et non vers l'intérêt de la France »⁹⁶⁸.

La représentation qui en découlera tendra à être conservatrice par la localisation du scrutin renforcée par le scrutin majoritaire. Le scrutin majoritaire combat toute forme de « parachutage », en privilégiant le lien personnel entre électeur et candidat. En d'autres termes, la possession d'un ancrage local maximise les chances d'élection à la seconde chambre.

La localisation du scrutin rend nécessaire une certaine ancienneté et l'entretien d'une notabilité locale dont la disposition d'un mandat local. Il en résulte que le scrutin majoritaire empêche dans l'immédiat l'alternance politique et le rajeunissement du personnel parlementaire puisque l'investiture des candidats sortants ou possédant un réseau de notables locaux demeure privilégiée par les partis. La configuration politique du Sénat « est ainsi profondément marquée »⁹⁶⁹ par les structures politiques localisées dans les assemblées électives locales. La carrière nationale serait en quelque sorte l'aboutissement d'une carrière locale construite et ancrée depuis plusieurs années. Enfin, le scrutin majoritaire encourage le cumul des mandats électifs. La détention d'un mandat local et particulièrement d'un mandat exécutif, permet de maximiser les chances du candidat à l'élection nationale dans un cercle d'élus au sein d'une circonscription territoriale. Le scrutin majoritaire, appliqué dans une élection localisée entretient la notabilisation électorale instrumentalisée par l'implantation locale des partis politiques⁹⁷⁰.

⁹⁶⁷ « Il est la source emprisonnée qui déverse sur notre régime le flot de résistance 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 », *Ibid.*

⁹⁶⁸ « Le scrutin d'arrondissement prendrait alors une connotation de scrutin d'asservissement », in JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *op. cit.*, p. 383.

⁹⁶⁹ « Sa structure sociologique également : un scrutin qui se déroule à l'intérieur d'un cercle restreint de notabilités locales, fortement personnalisé dans un milieu principalement rural engendrera une assemblée où les notables seront nombreux bien pourvus d'expérience, plutôt d'âge mûr presque exclusivement masculine », J. GRANGE, « Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat », *op. cit.*, p. 35.

⁹⁷⁰ M. REYDELLET, *op. cit.*, p. 1794.

L'application étendue du scrutin majoritaire a entraîné une réelle bipolarisation de son hémicycle depuis les années 1980 au profit du groupe socialiste et du groupe RPR et au détriment des formations centristes qui ont longtemps constitué les éléments hétérogènes de la majorité sénatoriale. Ainsi la proportion des groupes RPR et socialiste atteint 110 parlementaires en 1980 (36%), 128 en 1983 (40,2%), 141 en 1986 (44,06%), 157 en 1989 (48,7%), 160 en 1992 (49,7%), 169 en 1995 (52,5%), 177 en 1998 (55%). Rétrospectivement ces mêmes formations parlementaires ne représentaient que 98 parlementaires en 1959 (34,8%), 84 en 1962 (30,6%), 82 en 1965 (29,9%), 88 en 1968 (31,1%), 87 en 1971 (30,7%), 81 en 1974 (28,2%), 95 en 1977 (32,2%). Non seulement le scrutin majoritaire est incapable d'enrayer la progression significative des deux grands partis de Gouvernement représentés à la seconde chambre, mais il empêche corrélativement l'entrée de nouvelles formations politiques.

Dans les réformes promues par les majorités gouvernementales en 2000 et 2013, il fut en ce sens régulièrement défendu par la majorité gouvernementale que le scrutin majoritaire empêchait la représentation de plusieurs sensibilités politiques et opérait une représentation politique monolithique au profit d'une seule et unique formation. Le scrutin majoritaire se vit ainsi opposer des critiques virulentes⁹⁷¹ à l'occasion du vote des lois de 2000 et 2013, rehaussant le seuil d'application de la proportionnelle.

Si le scrutin majoritaire ne permet pas assurément l'apparition d'une majorité, il favorise en revanche, dans un scrutin localisé, à permettre une représentation imparfaite des forces politiques abritées. Dans un État fédéral, le bicamérisme se justifie par la représentation des collectivités décentralisées, si telle n'est pas la logique au sein d'un État unitaire comme sous la V^e République, le pluralisme des idées politiques ne peut en revanche, trouver une représentation significative au sein d'une chambre où s'observe depuis 1981, la recrudescence des formations parlementaires miroitées de l'Assemblée nationale.

⁹⁷¹ « 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 Nicole Borvo-Cohen Seat, débat en séance publique, séance du 12 juin 2003, Sénat.

2. *L'hémiplégie dans l'exercice de la fonction parlementaire*

En ce qui concerne la fonction politique de la seconde assemblée manifestée par l'usage de la fonction de contrôle parlementaire et de votation législative, l'application du scrutin majoritaire fausse le jeu institutionnel « si sa représentativité est déformée de telle façon qu'il est orienté constamment dans une seule direction politique »⁹⁷². En effet, l'émergence d'une majorité parlementaire prive la minorité du droit de participer effectivement à la formation de la loi. Il en résulte que la loi, « expression de la volonté générale » à laquelle concourent les deux assemblées du Parlement bicaméral, est confectionnée sans le concours de la minorité et fatalement s'impose « contre elle »⁹⁷³.

Dans le parlementarisme majoritaire, la seconde chambre doit être envisagée comme une institution régulant « l'imprévoyance et les excès »⁹⁷⁴ de la première. Situé à côté du système, le Sénat doit tempérer les éléments hégémoniques de la majorité, non seulement en assurant une représentation différenciée, mais également en usant de ses prérogatives parlementaires dans un esprit qui n'est pas celui de la première chambre. Le scrutin majoritaire accentue le clivage entre formations en faveur ou en défaveur du Gouvernement. Or, le Sénat ne peut espérer jouer un rôle régulateur et modérateur dans un système institutionnel si la composition de sa majorité demeure immuablement orientée. En conséquence, il ne saurait offrir « une caricature hémiplégique »⁹⁷⁵ du clivage majorité/opposition observable à l'Assemblée nationale. Dans l'hypothèse où le Sénat posséderait une composition et une fonctionnalité politique « identique[s] à la première »⁹⁷⁶, il peinerait à trouver sa place dans les institutions.

Les critiques du Sénat sont concentrées sur les effets du scrutin majoritaire, accusé d'entraîner une représentativité monocorde de la Nation, illustrée par l'absence

⁹⁷² J. GRANGE, « Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat », *op. cit.*, p. 29.

⁹⁷³ « La puissance légale de la majorité est fatalement oppressive », C. Benoist cité par B. PAUVERT, *Elections et modes de scrutin*, 2^{ème} éd., L'Harmattan, 2006, p. 28.

⁹⁷⁴ « 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 », in JACQUIER-BRUERÉ, *Refaire la France*, Plon, 1945, p. 148.

⁹⁷⁵ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Le Seuil, 11^{ème} éd., 2013, p. 142.

⁹⁷⁶ P. BIRNBAUM, F. HAMON et M. TROPER, *Reinventer le Parlement*, Flammarion, 1977, p. 74.

d'alternance. Cette situation, vécue comme un handicap institutionnel par la gauche, a été résumée par Guy Carcassonne selon la formule : « Quand la gauche perd tout, elle perd tout ; quand la droite perd tout, elle garde le Sénat »⁹⁷⁷. Le Sénat est perçu par une grande partie de la gauche comme une Chambre héritière des assemblées aristocratiques et conservatrices, car la majorité sénatoriale tend à pencher dans une « direction politique déterminée », que Jean-Luc Parodi avait qualifiée en 1972 d'ancrage « définitif dans un seul camp »⁹⁷⁸. L'inamovibilité de la majorité sénatoriale dans un Parlement bicaméral ne peut alors offrir qu'une direction constante dans l'exercice de la fonction parlementaire, en fonction des majorités gouvernementales rencontrées.

Les raisons historiques ayant conduit le constituant original à retenir le scrutin majoritaire pour l'élection des députés, destiné à dégager une majorité de Gouvernement ne valent plus à l'évidence pour le Sénat, pour lequel le scrutin majoritaire pour des raisons autrement liées à ses vertus supposées de bonne gouvernabilité. En limitant la multiplication des partis et en favorisant les alliances partisans, le scrutin majoritaire provoque par la même occasion un maintien voire une diminution du nombre de groupes parlementaires⁹⁷⁹ tout en conservant une forte stabilité des groupes traditionnels qui composent désormais la majorité sénatoriale. Le scrutin majoritaire tend ainsi à orienter constamment la seconde chambre dans « une seule direction politique »⁹⁸⁰, ce qui complique la fonction de régulation institutionnelle imputée au bicamérisme, en fonction des majorités gouvernementales et présidentielles.

En réalité les critiques ne portent pas tant sur le scrutin majoritaire en lui-même, que sur sa trop large application pour l'élection des sénateurs. Cette application extensive a fait l'objet de nombreuses critiques particulièrement par la gauche

⁹⁷⁷ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 142.

⁹⁷⁸ 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.

⁹⁷⁹ En 1980 disparaît le groupe parlementaire CRARS appelé en 1971 RIAS et en 2002 le groupe RI.

⁹⁸⁰ J. GRANGE, « Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat », *op. cit.*, p. 28.

politique, instigatrice des lois diminuant l'application du scrutin majoritaire en 2000 et 2013, à raison précisément de ses effets jugés responsables d'une majorité reflétant celle des collèges électoraux, et conservatrice⁹⁸¹.

Le scrutin majoritaire participe davantage d'une volonté de défendre « la stabilité institutionnelle, au détriment du pluralisme politique et est souvent présenté comme guidé par la recherche de l'efficacité, et non de l'équité »⁹⁸². Il continue de faire l'objet de vives critiques pour son incompatibilité avec la fonction sénatoriale. Jugé trop peu représentatif de la diversité des opinions, l'encouragement au dégageant d'une majorité parlementaire se fait au détriment de la minorité⁹⁸³. Il est certain que le scrutin majoritaire, « amplifie l'opinion dominante et tend à exclure les minorités, ce qui contribue à révéler plus facilement une majorité »⁹⁸⁴, dans cette perspective, la représentation de la diversité des courants politiques se trouve donc mal assurée lors de la campagne électorale comme dans son verdict. Le scrutin majoritaire encourage le désistement des candidatures, le marchandage et le retrait de candidature dans la perspective d'amener à la constitution d'une majorité, au détriment « d'une photographie de l'opinion »⁹⁸⁵.

Les représentants parlementaires sont supposés être les représentants de la Nation or ils sont en réalité le produit de la volonté majoritaire exprimée lors des élections et, à ce titre, ils seront soumis à « la discipline arrêtée par les chefs de cette majorité »⁹⁸⁶. Non seulement ce système ne peut suffire à lui seul à exprimer la volonté des représentés, mais au contraire, il entraîne l'illusion pour la majorité de se croire légitimée à répondre aux aspirations des électeurs de l'ensemble de la circonscription,

⁹⁸¹ En ce sens, Jean-Pierre 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 Jean-Pierre Chevènement lors du débat en 1^{ère} lecture tendant à l'élection des sénateurs, JO débat, séance du 23 janvier 1999, Session 1999-2000, Sénat, p. 7.

⁹⁸² P. MARTIN, « Les élections sénatoriales évolutions récentes et perspectives », *Pouvoirs locaux*, décembre 2005, p. 71.

⁹⁸³ Pierre Mauroy affirmait aussi qu'« il serait bon que le Sénat [...] soit largement pluraliste. Nous, nous rêvons d'un Sénat élu à la proportionnelle qui représente notre peuple dans toutes ses composantes », Intervention de Pierre Mauroy à l'occasion de la discussion générale relative au vote de la proposition de loi tendant à la modification du mode de scrutin des sénateurs, JO débat, séance du 12 juin 2003, Session 1999-2000, Sénat.

⁹⁸⁴ J. GRANGE, « Le système d'élection des sénateurs et ses effets », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 41.

⁹⁸⁵ C. LECLERC, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Litec, 10^{ème} éd., 1999, p. 191.

⁹⁸⁶ J-M. DENQUIN, « Pour en finir avec la crise de la représentation », *op. cit.*, p. 30.

lui conférant dans cette perspective la capacité juridique de mettre en œuvre les volontés prétendument affirmées des représentés du pays entier⁹⁸⁷.

L'apparition d'une majorité sénatoriale, favorisée par l'extension du scrutin majoritaire conduit à la radicalisation et à l'homogénéité des positions de la seconde assemblée, reproduisant ainsi la discipline parlementaire issue du fait majoritaire observable chez les députés. Cette majorité est portée « tantôt à l'acquiescement, tantôt à l'obstruction à l'égard du Gouvernement »⁹⁸⁸. La consistance d'une majorité parlementaire, suscitée par le système électoral, doit permettre dans un régime parlementaire de dégager une majorité gouvernementale. Néanmoins, cette fonction, même si elle n'était pas espérée en 1958, demeure aujourd'hui entre les mains de la seule Assemblée nationale et exclut le Sénat. Le scrutin majoritaire a permis depuis 1981 l'apparition d'une majorité trop souvent orientée dans le même sens jusqu'en 2011. Loin de reproduire exactement le clivage de l'Assemblée nationale, il n'en demeure pas moins que le suffrage, le scrutin et les modalités d'élection des sénateurs sont imprégnés d'une certaine logique majoritaire que le scrutin d'arrondissement n'a pas su atténuer.

Le législateur a souvent été amené à rechercher un mode de scrutin qui permettrait de le « soustraire au fait majoritaire et lui garantirait de jouer en toutes circonstances un rôle de contre-pouvoir au bloc majoritaire »⁹⁸⁹. La fonction de représentation des collectivités territoriales ou des intérêts non représentés à l'Assemblée nationale justifierait l'extension du scrutin proportionnel au Sénat. Néanmoins, ce mode scrutin désormais applicable à une majorité de sénateurs donne « une priorité au choix de la liste identifiée par le parti et le programme sur le choix de la personne »⁹⁹⁰ et participe également à une autre forme de « majoritarisation » de la seconde chambre.

⁹⁸⁷ *Ibid.*

⁹⁸⁸ V. BOYER, « Le Sénat contre-pouvoir au bloc-majoritaire ? », *op. cit.*, p. 66.

⁹⁸⁹ *Ibid.*, p. 65.

⁹⁹⁰ J. GRANGE, « Le système d'élection des sénateurs et ses effets », *op. cit.*, p. 41.

Section 2 : La politisation exacerbée de la seconde chambre par l'extension de l'application du scrutin proportionnel

Le scrutin proportionnel cohabite avec le scrutin majoritaire au terme d'une longue tradition républicaine reprise par le régime de 1958. Pour autant, il apparaît que la mixité du mode de scrutin qui devait tempérer les risques hégémoniques de la majorité parlementaire n'a pu produire que des résultats limités et révèle la délicate compatibilité du scrutin proportionnel avec la fonction dévolue à la seconde chambre (**Paragraphe 1**). L'extension du scrutin proportionnel a échoué pour partie à permettre une meilleure représentativité des forces politiques et a au contraire accentué l'emprise des partis sur le personnel de la seconde chambre (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : La délicate compatibilité du scrutin proportionnel avec la fonction constitutionnelle et institutionnelle de la seconde chambre

Le législateur a admis l'application du scrutin proportionnel à la seconde chambre au titre d'une tradition républicaine. Si l'élargissement du scrutin proportionnel a pu faire naître un doute sur sa constitutionnalité (**A**), il n'en demeure pas moins que la question de sa compatibilité avec la fonction sénatoriale n'est pas entièrement résolue (**B**). Participant à une politisation forte du personnel parlementaire, le scrutin proportionnel peine à se justifier au regard de la fonction parlementaire de la seconde chambre.

A. L'incertitude de la compatibilité du système proportionnel avec la fonction constitutionnelle parlementaire

Le scrutin proportionnel s'inscrit plus difficilement qu'il n'y paraît dans la logique juridique et politique de la V^e République. Il convient d'abord de rappeler que le Sénat de la V^e République n'a pas de fonction autre que de représenter la Nation au même titre que l'Assemblée nationale et cela indépendamment de la fonction de

représentation des collectivités territoriales. Toute représentation autre est donc par nature exclue au nom de l'indivision de la souveraineté nationale.

Le scrutin proportionnel est en ce sens mal adapté à la représentation des collectivités locales entendue comme étant une émanation localisée de la Nation française et non une structure juridique autonome et divisible de celle-ci. La représentativité du mandat parlementaire ne saurait admettre un droit particulier pour l'élu à représenter une catégorie de collectivité ou une sensibilité politique exprimée par ces dernières. La représentation des collectivités territoriales emporte simplement l'existence d'un collège électoral faisant intervenir les élus des assemblées délibérantes de ces collectivités, et non la représentation d'intérêts dissociés de ceux exprimés par la Nation. Le scrutin proportionnel favorise la maximisation des intérêts exprimés par les électeurs, en élargissant leur droit à bénéficier d'une représentation. Or la prohibition constitutionnelle du mandat impératif empêche l'exercice d'un droit à la représentation des intérêts sociaux, territoriaux ou politiques exprimés parmi les habitants des collectivités ou dans leur collège électif.

Le fait majoritaire, semble-t-il, est difficilement compatible avec l'exigence d'une volonté nationale unifiée et homogène. Cependant il a l'avantage d'exprimer clairement une part fortement représentative de la souveraineté nationale. Le scrutin proportionnel tend à représenter la diversité des opinions de la Nation. S'il est vrai que la Nation ne peut être une volonté « monocorde »⁹⁹¹, elle est néanmoins une volonté générale qui fédère l'ensemble des espoirs et attentes individuels et qui se matérialise dans l'élaboration de la norme législative.

La volonté générale établit une sorte de hiérarchie entre les différents intérêts hétérogènes du corps social, proposant une représentation assez fidèle qui transcenderait leur multitude sans toutefois les ignorer. Ainsi que le soulignait Georges Burdeau, « il ne saurait y avoir de volonté nationale que transcendante aux opinions particulières »⁹⁹². Or la représentation proportionnelle complique l'émergence d'une

⁹⁹¹ G. BURDEAU, *Traité de science politique*, T. IV : *les Régimes politiques*, LGDJ, 1952, 1^{ère} éd., n°164.

⁹⁹² *Ibid.*

volonté nationale unifiée, car précisément elle tend à offrir une représentation minimale aux différents composants présents au sein d'une collectivité.

Le sénateur, au même titre que le député, représente la Nation, mais en aucun cas la volonté individuelle de l'électeur à cause de la prohibition continue du mandat impératif, rappelée par l'article 27 C. Or le scrutin proportionnel souffre une nouvelle fois d'une contradiction liée à la tradition républicaine des assemblées parlementaires françaises. Le scrutin proportionnel suppose que chaque formation représentant chaque sensibilité soit représentée dans une instance électorale. Or les différentes sensibilités présentes de façon certaine parmi les électeurs du Sénat et dans les territoires de la République n'ont aucun droit à être représentées puisque le mandat parlementaire est représentatif.

Le député au même titre que le sénateur ne représente pas les collègues électoraux, qu'ils soient composés d'élus locaux pour le second, ou des citoyens éligibles pour le premier. Le parlementaire indissociablement selon les chambres, comme le soulignait Carré de Malberg, « représente la Nation, en tant que corps unifié, envisagé dans une universalité globale et distinguée, par conséquent, des unités individuelles et des groupes partiels que ce corps national comprend en soi »⁹⁹³. Si le parlementaire représentait juridiquement l'électeur ou une collectivité décentralisée, il va de soi que le scrutin proportionnel serait particulièrement adapté à cette situation, puisque l'électeur disposerait d'un droit à la représentation par l'élus. Il conviendrait alors de retenir un scrutin qui permettrait à l'ensemble des électeurs, représentant diverses sensibilités, de bénéficier d'un droit à la représentation qui serait « personnel à l'individu »⁹⁹⁴. Mais dans la mesure où la souveraineté réside dans la Nation et que le Gouvernement est représentatif, le personnel parlementaire ne saurait représenter une autre sensibilité que la volonté générale émise par le plus grand nombre des électeurs au titre de la majorité.

⁹⁹³ R. CARRE DE MALBERG, *Contributions à la théorie générale de l'Etat*, CNRS, 1962, t.II, p. 224. Voir sur ce sujet, C. GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif : L'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)*, LGDJ, 2011, p. 104.

⁹⁹⁴ A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Ed. Panthéon-Assas, Paris, 2001, p. 330, cité par J-C. ZARKA, *Les systèmes électoraux*, Ellipses, 1996, p. 21.

La représentation proportionnelle présente alors des difficultés quant à la logique du Gouvernement représentatif qui suppose nécessairement un Gouvernement de la majorité. L'idée est en apparence simple. Une majorité d'électeurs confiera pour un temps fixé le pouvoir aux gouvernants. La majorité qui se dégage des électeurs aspire donc à la gestion des affaires publiques par l'intermédiaire des représentants élus. La majorité présente au Parlement doit donc fournir à l'exécutif, les moyens législatifs de mettre en œuvre sa politique conformément à la volonté de la majorité exprimée en amont à une autre période fixée. La majorité obtient donc son « droit ferme et rien de plus »⁹⁹⁵ à la gouvernance du pays, car elle est le produit de la plus grande moitié des électeurs. La naissance de la majorité a pour corollaire nécessaire la présence d'une minorité qui aspirera le moment venu à l'alternance. En supposant de produire au sein d'une assemblée, une image exacte du corps électoral de la société, la proportionnelle ne peut donc se retrouver dans la logique du Gouvernement de la majorité⁹⁹⁶.

Le grand mérite de la proportionnelle est qu'il offre au candidat, une multitude de chances de voir sa pensée non seulement retrouvée dans un programme porté par une liste, mais également parce que ses idées ont d'autant plus de chances de se voir représentées et défendues. En revanche, la logique l'empêche de distinguer ce qui peut être conforme à la volonté générale par référence à ses intérêts privés.

En encourageant la division des forces politiques lors de l'élection, le scrutin proportionnel favorise les dissensions entre candidats. Aussi en résultera-t-il que « ces sourdes compétitions personnelles nuisent à l'intérêt général du parti et à celui du pays »⁹⁹⁷. Autrement dit la proportionnelle en individualisant les volontés particulières, empêche l'électeur sénatorial de se « situer et à se définir »⁹⁹⁸ dans la logique de la démocratie représentative. Or le Gouvernement représentatif et l'expression de la

⁹⁹⁵ A. ESMEIN, *op. cit.*, p. 320.

⁹⁹⁶ « La représentation proportionnelle s'efforce de ne donner à la majorité que la part à laquelle elle a droit mais elle tend à lui donner aussi toute sa part. Le principe proportionnaliste répond, par conséquent, à un sentiment élémentaire de justice, à un besoin fondamental de loyauté et de vérité. A chacun selon ses forces, à chaque part suivant ses adhérents. », in JOSEPH-BARTHELEMY, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Paris, Grijard et Brière, 1912, p. 530.

⁹⁹⁷ JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *op. cit.*, p. 359.

⁹⁹⁸ G. BURDEAU, *Traité de science politique*, T. IV : *les Régimes politiques*, LGDJ, 1952, 1^{ère} éd., n°164, p. 285.

souveraineté nationale exigent l'expression d'une majorité dans la prise de décision parlementaire que le scrutin proportionnel tend à individualiser « à l'excès alors même que la logique exige son regroupement »⁹⁹⁹. Une fois le parlementaire élu, il se sentira redevable envers le parti dont il dépend pour figurer sur la liste, et de ce même parti dépendra sa conduite législative à venir, au détriment très souvent des volontés individuelles dont il s'estimait naïvement investi.

Le scrutin proportionnel conduit le parlementaire de la seconde chambre à être « débiteur » de son siège au parti politique. Il provoque dans l'activité parlementaire un contrôle étroit illustré par une subordination peu visible pour l'électeur et qui rend délicat l'exercice de la réflexion parlementaire puisque cette dernière suppose un certain libre arbitre au nom de l'intérêt général. Le sénateur ne peut en effet ignorer que le parti a contribué à sa réussite électorale, ce qui pose de nouveau le problème constitutionnel du mandat impératif, comme fonctionnel au regard de la mission attribuée à la seconde chambre.

B. La compatibilité délicate du système proportionnel avec la fonction institutionnelle de la seconde chambre

L'influence des états-majors des partis politiques dans un scrutin proportionnel domine aussi bien comme le notait Michel Debré, « l'investiture comme le vote des assemblées »¹⁰⁰⁰. Cette politisation de l'élection s'avère délicate dans un Parlement bicaméral. Le parlementaire de la seconde chambre est élu selon un suffrage qui ne peut le rendre étranger aux préoccupations des intérêts locaux même si juridiquement, il ne saurait en être le mandataire. L'extension des élections à la représentation proportionnelle « accroît d'ailleurs la dépendance de l'élu envers le parti qui le désigne »¹⁰⁰¹. Le sénateur doit conserver une sensibilité locale que le scrutin proportionnel ne peut nécessairement lui garantir.

⁹⁹⁹ « La représentation proportionnelle tend à minimiser en grossissant arbitrairement les divergences de détail », *Ibid.*

¹⁰⁰⁰ M. DEBRE, *Le Monde*, 8 avril 1982.

¹⁰⁰¹ J-P. DUPRAT, « L'influence de la Constitution sur la vie parlementaire », in *Cinquantième anniversaire de la Constitution française : 1958-2008*, B. MATHIEU (dir.), Dalloz, 2008, p. 254.

Les relations entre le parlementaire et le parti politique posent plusieurs problèmes d'indépendance pour l' élu. Dans le scrutin de liste, l'établissement des listes et la position des candidats relèvent de la discrétion du parti politique national. En résumé, c'est le parti « beaucoup plus que les électeurs qui choisit les élus »¹⁰⁰². Or le sénateur reste particulièrement soucieux de son expérience locale et accepte mal les directives extérieures. Certes, le fait majoritaire grandement généralisé par le scrutin majoritaire conduit plus que jamais vers un rassemblement monolithique des idées en faveur ou défaveur du Gouvernement. Cependant, le scrutin proportionnel s'inscrit dans la même logique où il tend à instaurer une tutelle partisane en positionnant les élus dans le sillon de la majorité gouvernementale. Il en résulte que l' élu se sentira redevable d'une dette envers le parti qui a contribué à son élection et acceptera plus facilement une discipline stricte sur son activité législative. 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 »¹⁰⁰³. Les conséquences liées à la tutelle des partis politiques sur les élus sont alors indissociablement vérifiables sur les parlementaires des deux chambres.

La représentation proportionnelle restreint « la liberté de l' élu à l'égard de son parti au point de faire peser sur lui un véritable mandat impératif dont la discipline de vote est le symbole et l'instrument »¹⁰⁰⁴. Or la participation de la seconde chambre à la réflexion et à l'enrichissement des textes ne peut être que biaisée si elle devient le produit de la discipline partisane qui pèse sur les élus.

Ce scrutin pose également des problèmes quant à la carrière du sénateur. L'opinion politique défendue par la liste établie par le parti présente pour l'électeur une importance significative, voire supérieure à celle de la personnalité du candidat. La réélection de l' élu tiendra moins à ses mérites liés à son expérience dans la localité qu'aux « gages de fidélité donnés à son parti ». Comme le souligne Philippe Ardant, « loyal (le sénateur), il trouvera une place en rang utile sur une liste, rebelle, ou suspect,

¹⁰⁰² P. ARDANT et B. MATHIEU, *op. cit.*, p. 190.

¹⁰⁰³ J. CLUZEL, *Le Sénat dans la société française*, Economica, 1990, p. 70.

¹⁰⁰⁴ P. ARDANT et B. MATHIEU, *op. cit.*, p. 190.

sa candidature sera écartée ou figurera trop loin sur la liste pour qu'il soit en position d'être élu. Tout acte, toute velléité d'indiscipline, peut lui coûter sa réélection »¹⁰⁰⁵.

L'indépendance des élus locaux est elle aussi menacée dans leur liberté de choix par l'instauration de la proportionnelle. La logique du scrutin de liste conduit l'électeur local à donner sa voix à une liste sans connaissance immédiate de la répartition des mandats. La désignation des candidats appelés à occuper le mandat sénatorial est donc une « préoccupation de second niveau »¹⁰⁰⁶, ce qui tend à faire de ce scrutin « un scrutin d'opinion »¹⁰⁰⁷ et non un scrutin de confiance en l'absence d'un rapport de proximité entre l'élu et l'électeur. La personnalité du candidat « n'aura que peu d'influence sur le résultat du scrutin. Les dirigeants du parti présentés en tête de liste n'ont aucun souci à se faire, leur élection est assurée »¹⁰⁰⁸, les grands électeurs se contenteront de ratifier les listes des partis en fonction de la place des personnalités politiques de premier plan, perdant ainsi le pouvoir de juger leur expérience dans la localité. Si le scrutin de liste dépersonnalise l'élection dans la mesure où il accorde davantage de considération au militantisme partisan qu'à la notabilité locale, il privilégie en revanche « le crédit dont la tendance politique jouit dans l'opinion »¹⁰⁰⁹, ce qui maintient le caractère politique et partisan de l'élection des membres de la seconde chambre.

L'extension du scrutin proportionnel atténuerait sensiblement « la portée réelle de la représentation des collectivités par le Sénat, dont le caractère politique prévaudrait sur cette représentation constitutionnelle garantie »¹⁰¹⁰. Cette opération électorale doit rester de prime abord une élection localisée et non nationalisée par le concours des partis politiques, dans la perspective d'adhésion ou de rejet à la politique du pouvoir exécutif. Le risque est en effet d'inscrire en tête de liste, un candidat aux opinions politiques affichées et titulaire de réseaux locaux favorisant son élection, mais

¹⁰⁰⁵ *Ibid*, p. 268.

¹⁰⁰⁶ 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.

¹⁰⁰⁷ M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Dalloz, 2^{ème} édition, 2015, p.481.

¹⁰⁰⁸ P. ARDANT et B. MATHIEU, *op. cit*, p. 268.

¹⁰⁰⁹ J-C. MASCLET, *op. cit*, p. 234.

¹⁰¹⁰ P. 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. 52.

suivi dans la liste par des personnes totalement étrangères aux collectivités et davantage reconnues pour leur militantisme¹⁰¹¹.

Le scrutin proportionnel n'est pas un outil favorisant la constitution d'une majorité parlementaire. Fragmentant la représentation, il conduit nécessairement à sa politisation et donc à un positionnement plus marqué de l'élu sur l'échiquier politique. Les partis politiques ont la maîtrise indiscutable du choix des candidatures et même si le vote fait intervenir leurs adhérents, celles-ci restent une affaire interne au parti et à ses sympathisants. L'électeur ne vote pas pour un candidat nommé désigné, mais pour une liste de plusieurs noms. Il lui est alors impossible de connaître les qualités personnelles propres à chaque candidat. Inévitablement il accordera donc sa confiance non pas à un candidat, mais au Parti¹⁰¹².

Le scrutin proportionnel revêt indéniablement un caractère politique, puisque les candidats qui se présentent à lui « sont groupés par opinion »¹⁰¹³. Dans cette configuration, l'élu de la seconde chambre est d'abord le représentant d'un parti avant d'être celui de la Nation. La majorité parlementaire qui s'en suivra accroîtra le sentiment d'une majorité partisane et non nationale. Ce système permet le choix de candidats réputés pour leur sympathie et leur loyauté au parti aux dépens de leur aptitude à gérer une collectivité publique. À supposer que le parti choisisse dans ses listes un candidat ayant une solide implantation dans la localité, il ne fait que conforter une élite politique déjà confortablement ancrée. Par ailleurs, il convient de souligner que la proportionnelle entraînera dans tous les cas la victoire d'une liste et la non-représentation de certaines minorités dans la circonscription. Le scrutin proportionnel exclut certes moins violemment la minorité que le scrutin majoritaire, mais toujours est-il qu'il en exclut une partie. Appliqué au niveau parlementaire et à la seconde

¹⁰¹¹ « Il ne sera plus nécessaire d'être issu du terrain ni d'avoir un ancrage territorial pour se faire élire. Dès lors qu'il y aura une tête de liste qui sera soit une personnalité politique connue entraînant toute la liste, soit un élu territorial ayant une certaine aura dont bénéficieront ses colistiers, il sera possible de faire figurer derrière cette tête de liste des gens qui, individuellement, seraient incapables de se faire élire par les élus territoriaux qui ne reconnaîtraient pas en eux des personnes capables de représenter leurs collectivités. En revanche, derrière une locomotive ayant une bonne assise territoriale, ils seront susceptibles d'être désignés pour représenter les territoires au Sénat. », Intervention d'Yves Detraigne, JO débat séance publique du 18 juin 2013, Session 2012-2013, Sénat, p. 5960.

¹⁰¹² 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 », in R. CAPITANT, « La réforme du parlementarisme », in *Ecrits d'entre-deux guerres (1928-1940)*, op. cit., p. 336.

¹⁰¹³ R. CAPITANT, *Ecrits constitutionnels*, op. cit., p. 296.

chambre, le scrutin proportionnel tend à produire les mêmes effets qu'au niveau local, à savoir la non-représentation de minorités.

Au-delà de la fonction de représentation, dans un régime parlementaire comme celui de la V^e République le rôle du Parlement est celui de la votation de la loi et du contrôle de l'action du Gouvernement. Or, si le Parlement était assigné à la seule fonction représentative, le scrutin proportionnel trouverait à se justifier puisqu'il permettrait une représentation de l'ensemble des intérêts du corps social. Toutefois, pour l'exercice de la fonction parlementaire, les chambres doivent faire appel à la constitution d'une majorité pour arrêter les décisions que suppose leur fonction constitutionnellement dévolue. Or si le Sénat est qualifié de « chambre de la réflexion », le scrutin proportionnel appliqué de façon extensive peut venir annihiler cette appellation élogieuse.

La mise en place du scrutin proportionnel aboutit à un regroupement des volontés parlementaires par l'intermédiaire des partis politiques qui seront en charge d'arrêter la décision. L'expression d'une majorité à l'occasion du vote de la loi ne sera pas présumée être celle de la volonté nationale, mais au contraire « la volonté exprimée à la discrétion des oligarchies politiques »¹⁰¹⁴. En permettant la stabilisation des partis traditionnels et en multipliant la représentation de minorités au sein de la seconde chambre, les projets de loi du Gouvernement seront soumis à un examen pluriel rendant difficile leur adoption en l'absence d'une volonté parlementaire définie par une majorité.

Si les opinions minoritaires peuvent grâce à la représentation proportionnelle, bénéficier d'une certaine représentativité, « c'est seulement au moment de la délibération qui précède le vote »¹⁰¹⁵, puisque l'intervention du vote suppose l'existence d'une majorité. Or non seulement la représentation proportionnelle peut être insuffisante à produire une majorité à l'occasion du travail législatif, mais dans la mesure où cette dernière intervient, la logique majoritaire reprend ses droits sur celle

¹⁰¹⁴ G. BURDEAU, *op. cit.*, p. 285.

¹⁰¹⁵ J-M. DENQUIN, « Pour en finir avec la crise de la représentation », *op. cit.*, p. 33.

de la minorité représentée qui se verra désavouée pour partie dans l'expression de sa volonté.

En l'absence de majorité définie, les groupes parlementaires de la minorité proposeront des modifications à la loi, dont l'adoption fera l'objet de longues tractations entre chambres. Or la réflexion ne va pas nécessairement de pair avec le marchandage et la concession partisane, mais suppose un examen attentif dans un souci de l'amélioration qualitative de la loi, de manière à engendrer une plus-value législative fédérant à elle seule les « fractions »¹⁰¹⁶ de la minorité parlementaire au service de l'intérêt général. La tutelle partisane produite par le scrutin proportionnel tend ainsi difficilement vers la recherche du compromis parlementaire, au détriment du rejet ou de la contre-proposition des initiatives de la majorité gouvernementale.

Dans un régime parlementaire, le Parlement doit également soutenir l'action du Gouvernement, politiquement responsable devant lui. Le scrutin proportionnel complique également cette seconde mission parlementaire. La « diversité des opinions »¹⁰¹⁷ au sein de la seconde chambre ne saurait menacer la stabilité politique du Gouvernement de la V^e République, mais pourrait amoindrir l'efficacité des armes mises à la disposition des parlementaires dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale.

Si le scrutin proportionnel empêche la formation d'une majorité définie à la seconde chambre, il aurait le défaut d'entraver l'efficacité du contrôle parlementaire. Les initiatives de contrôle présentées par les groupes parlementaires seront réputées être des revendications non pas de la majorité de la seconde chambre, mais de quelques formations parlementaires isolées qui, faute d'appartenir le cas échéant à la majorité, ne pourront produire qu'une voix de résonance moins audible et réceptive pour le Gouvernement.

Appliqué extensivement ou minoritairement à la seconde chambre, le scrutin proportionnel s'acclimate difficilement avec la logique constitutionnelle et

¹⁰¹⁶ A. ESMEIN, *op. cit.*, p. 326.

¹⁰¹⁷ *Ibid.*

fonctionnelle attribuée au Parlement bicaméral de la V^e République. Toujours est-il que le scrutin proportionnel n'a pas permis de soustraire le Sénat à la logique majoritaire. Il a au contraire échoué à améliorer sa fonction représentative et a accru la politisation de la seconde chambre.

Paragraphe 2 : La relativité de la modération des effets institutionnels de la représentation proportionnelle sur la seconde chambre

Favorisant une meilleure représentativité, le scrutin proportionnel provoque corrélativement une fragmentation des formations parlementaires. Cependant, même appliquée à une proportion plus large de sénateur, la représentation proportionnelle n'assure pas pour autant une meilleure représentativité aux « groupes minoritaires » et tend au contraire à maintenir en place l'hégémonie des groupes traditionnels à la seconde chambre (**A**). Il en résulte que le scrutin proportionnel participe également à la constitution d'une majorité sénatoriale (**B**), mais dont la nature présente des risques quant à la responsabilisation de la fonction politique et à la capacité pour la seconde chambre d'agir de manière pleinement représentative.

A. L'absence d'une fragmentation et d'une représentativité effectives des formations parlementaires

Le scrutin proportionnel appliqué dans sa dimension extensive devait permettre d'atténuer les effets du scrutin majoritaire et de soustraire corrélativement la seconde chambre à la logique majoritaire observée à l'Assemblée nationale. Toutefois, son application n'a pas permis une meilleure représentation des forces politiques extérieures aux partis de Gouvernement (**1**), mais a tendu au contraire, à stabiliser voire à accroître la place des groupes traditionnels en confortant le clivage majorité/opposition (**2**).

1. *La faiblesse de la représentation des groupes minoritaire*

La fragmentation des formations parlementaires à l'occasion de l'application du scrutin proportionnel se vérifie d'abord à l'occasion de la compétition électorale. Indissociablement suivant la structure des chambres, le scrutin proportionnel suppose que les formations politiques se présentent « sous leurs propres couleurs »¹⁰¹⁸, c'est-à-dire avec leur propre programme, ce qui conduit les partis nationaux à ne pas rechercher une quelconque alliance avec les autres formations, accentuant corrélativement la rivalité dans la compétition électorale. Les partis qui conduisent et établissent les listes électorales sont donc en concurrence permanente et fondent leur stratégie sur les différences qu'ils possèdent avec les autres formations.

La représentation proportionnelle favoriserait la fragmentation politique au détriment de l'union parlementaire, tendant ainsi au multipartisme puisque le candidat arrivé en deuxième position n'est pas tenu de se désister. Cette fragmentation politique n'encourage pas, la formation d'une majorité parlementaire. Mais paradoxalement elle est également nuisible à la minorité parlementaire elle-même qu'elle entend officiellement favoriser. En effet, l'objectif de la minorité est d'arriver à être élue. Or, la multiplicité des candidatures l'oblige à rester minoritaire¹⁰¹⁹ et éloigne ses perspectives d'espérer parvenir à devenir un jour majoritaire au sein de l'une ou des autres assemblées.

Le scrutin proportionnel suscite la division des forces politiques en compétition pour l'accession à la seconde chambre, sans pour autant encourager un développement de l'offre politique pour l'électeur¹⁰²⁰. Les partis sont donc incités à se diviser, puisque les sièges seront ensuite répartis en proportionnalité du nombre de voix attribué à la liste. Cependant la fragmentation politique ne peut être infinie. En effet, si une

¹⁰¹⁸ D. CHAGNOLLAUD, *Droit constitutionnel contemporain*, t.1, Dalloz, 2007, p. 237.

¹⁰¹⁹ « Par la multiplicité des partis représentés, la représentation proportionnelle aboutit à un fractionnement de l'opinion tel que la minorité ne peut espérer devenir demain majorité à son tour. Le système de la représentation proportionnelle dévalorise ainsi la minorité au lieu de la valoriser », in C. LECLERC, *op. cit.*, p. 192.

¹⁰²⁰ « La représentation proportionnelle garantit en effet que tout individu pourra choisir entre les diverses offres présentes sur le marché électoral, mais nullement que toutes les opinions seront présentes sur ce marché », J-M. DENQUIN, « Pour en finir avec la crise de la représentation », *op. cit.*, p. 31.

formation politique se divise de façon excessive, elle prendra nécessairement le risque de ne pas atteindre le seuil minimum exigé par le quotient électoral applicable dans la circonscription.

La division politique ne doit pas faire oublier à la formation qu'elle ne doit en aucun cas se satisfaire d'être minoritaire au risque de ne pouvoir peser efficacement dans l'instance élective. Cela explique que, malgré l'application du scrutin proportionnel, les groupes parlementaires présents à la seconde chambre sont pour une majorité d'entre eux la représentation miroitée des formations parlementaires présentes à l'Assemblée nationale. Les instances politiques nationales savent pertinemment qu'une multiplication des candidatures annihilerait toute forme de représentation, quelle qu'elle soit. Si le scrutin proportionnel peut empêcher une formation d'obtenir à elle seule la majorité, il doit néanmoins permettre la formation d'une majorité hétérogène, par la réglementation de l'intérieur, du dépôt des candidatures.

Depuis les années 1980, le Sénat comporte environ sept groupes parlementaires tandis que l'Assemblée nationale en compte généralement six. La seule formation politique qui a reçu une représentation parlementaire constante à la seconde chambre et non à l'Assemblée nationale a été le RDSE, contrairement à d'autres formations politiques ayant disparu de l'hémicycle du Sénat, en dépit du maintien comme de l'extension de l'application de la proportionnelle. Entre 2001 et 2011, les deux assemblées comportent toutes deux six groupes parlementaires et certaines formations politiques sont paradoxalement représentées à l'Assemblée nationale et non à la seconde chambre avec l'exemple du RCV sous la XI^{ème} législature. Il faut ainsi attendre 2011 pour que se constitue à la seconde chambre un groupe écologiste autonome en raison, de l'abaissement du seuil nécessaire à la constitution d'un groupe parlementaire et des concessions de la majorité sénatoriale. Les élections sénatoriales de 2011 ont entraîné une représentation assez conforme à la XIV^{ème} législature de l'Assemblée nationale puisque les deux chambres comportent toutes deux sept formations parlementaires aux tendances politiques proches en dépit de leur intitulé : le groupe CRC du Sénat trouve son équivalent avec le groupe GDR de l'Assemblée nationale ; le groupe UDI de l'Assemblée-Nationale avec celui de l'UC-UDI du Sénat...

Le scrutin proportionnel a maintenu l'existence de groupes parlementaires possédant une correspondance dans les deux chambres, mais son application élargie n'a pas permis une représentation une augmentation significative des forces politiques non présentes à l'Assemblée nationale, d'une part, et de groupes parlementaires spécifiques d'autre part. La seconde chambre reproduit alors la représentation des forces politiques dans une organisation quasi identique à celle de l'Assemblée nationale.

À l'occasion des élections de 2014, les effets de la proportionnelle attendus auraient dû être ressentis de manière plus significative, car le Sénat était renouvelé par moitié. Le scrutin proportionnel n'a pas permis une représentation des minorités parlementaires et le bicamérisme continue à offrir indissociablement le clivage majorité/opposition. Cependant l'application élargie de la proportionnelle à un renouvellement par moitié n'a produit que des effets très limités en matière de multipartisme et tend au contraire à la stabilisation des partis traditionnels, au maintien de la bipolarisation de l'hémicycle de la seconde assemblée et ainsi au resserrement d'une majorité parlementaire.

2. *Le maintien d'une représentation dominante des groupes traditionnels*

Le scrutin proportionnel est présenté par ses partisans comme conforme au « vieux principe de justice distributive : *cuique suum* »¹⁰²¹. En réalité ces effets attendus peuvent se révéler chimériques, puisqu'un mode de scrutin ne saurait avoir de conséquence automatique¹⁰²². La représentation de minorités politiques demeure tributaire des états-majors partisans en charge de la constitution des listes. De plus, le caractère du suffrage comme la taille des circonscriptions sénatoriales empêchent la représentation des minorités politiques bien implantées localement, davantage favorisée par le scrutin majoritaire.

¹⁰²¹ JOSEPH-BARTHELEMY, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, *op. cit.*, p. 530.

¹⁰²² « 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.

Malgré l'application de la proportionnelle, le multipartisme est loin de s'être installé dans l'hémicycle du Palais du Luxembourg. Ainsi, l'application élargie de la proportionnelle par la loi du 10 juillet 2000 a conduit pour la première fois de son histoire le Sénat à posséder une majorité absolue détenue par un seul groupe parlementaire, en l'occurrence l'UMP, fondée en 2002 après les élections sénatoriales de 2001.

La loi du 4 août 2013 ayant réhabilité l'application du scrutin proportionnel pour les départements élisant plus de trois parlementaires a conduit également à une stabilisation des groupes parlementaires qui, avec 111 sièges pour le groupe socialiste et 143 sièges pour le groupe UMP¹⁰²³, dominant l'hémicycle de la seconde chambre. Depuis 1980, les partis traditionnels, à l'image des groupes RPR puis UMP et socialistes, possèdent l'effectif le plus nombreux sans pour autant permettre la constitution d'une majorité parlementaire¹⁰²⁴. Depuis cette date, les groupes centristes dits « charnières » possèdent toujours un effectif plus réduit que le groupe parlementaire socialiste ou gaulliste les obligeant à rechercher des alliances circonstanciées pour le vote des textes. En proportion de l'augmentation de l'effectif des groupes PS, RPR puis UMP, ces formations s'émancipent peu à peu du soutien des groupes centristes à l'occasion du travail parlementaire.

Il a souvent été soutenu que l'application de la proportionnelle favorisait les partis extrémistes. Néanmoins, l'application élargie de la proportionnelle entre 2000 et 2004 et depuis 2013 n'a pas permis une entrée significative des sénateurs affiliés à ces formations et encore moins la constitution d'un groupe parlementaire qui leur serait propre en dépit d'un seuil abaissé nécessaire à la constitution d'un groupe parlementaire par rapport à l'Assemblée nationale.

La logique de la proportionnelle, qui pousse les partis « à s'opposer les uns aux autres en laissant à chacun sa chance »¹⁰²⁵ n'a pas permis une hausse significative du nombre de partis extrémistes présents sur l'échiquier politique. Les effets minorés de

¹⁰²³ Elections du 28 septembre 2014.

¹⁰²⁴ En 1986 sur 320 sièges, l'hémicycle fut réparti ainsi : Communistes : 15 ; GD : 35 ; RI : 54 ; Socialistes : 64 ; RPR : 77 ; UC : 70 ; NI : 4.

¹⁰²⁵ R. CAPITANT, *Ecrits constitutionnels*, op. cit., p. 299.

la proportionnelle en termes de pluralisme des partis politiques s'expliquent à la fois par l'application non intégrale du scrutin proportionnel, mais peut-être et surtout par le caractère indirect du suffrage qui est davantage favorable aux formations conservatrices. L'application de la proportionnelle élargie a pu au contraire servir les groupes parlementaires traditionnels, à l'image du groupe socialiste qui passa de 78 à 83 sièges entre 1998 et 2001 et du groupe UMP passé de 132 à 144 sièges entre 2011 et 2014.

L'élargissement du scrutin proportionnel doit favoriser une représentation politique plus diversifiée. Toutefois, dans la mesure où cette représentation profite aux partis traditionnels, les effets ne peuvent qu'en être limités pour la réflexion sur les textes législatifs. L'application élargie du scrutin proportionnel aurait pu constituer un effet d'aubaine au profit des formations parlementaires historiques du Sénat, telles que le RDSE ou le groupe UC. Néanmoins, le scrutin proportionnel ne permettra jamais à ces formations de retrouver leurs effectifs d'antan et ainsi leur poids stratégique dans la discussion des textes.

Le scrutin proportionnel peut donc constituer un frein au bipartisme, mais nullement un multipartisme significatif. Le scrutin proportionnel même élargi maintient « l'armature des partis existants »¹⁰²⁶. La tendance multipartiste se manifeste moins comme le souligna Maurice Duverger, « par la division des partis anciens que par la création de partis nouveaux ». Ainsi en 2002 malgré l'application extensive de la proportionnelle, le groupe RI du Sénat disparaît et la totalité de ses membres, soutenus par un tiers du groupe UC, rejoignent la formation UMP nouvellement créée comme à l'Assemblée nationale. Ce ralliement est moins imputable au scrutin proportionnel qu'à une décision nationale prise par les fédérations des partis désireuses de constituer communément l'UMP. Si la division et la disparition des partis ayant obtenu une représentation parlementaire est liée à l'élargissement de la proportionnelle, cette disparition ne s'est en revanche pas soldée par l'entrée de nouvelles formations parlementaires.

¹⁰²⁶ M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Armand Collin, 1951, p. 276.

La bipolarisation de l'hémicycle de la seconde assemblée devient ainsi une réalité en dépit de l'application étendue du scrutin proportionnel. En effet, les groupes parlementaires PS et RPR puis UMP représentaient en 2004 253 parlementaires soit 75,8% de l'effectif parlementaire, contre 177 parlementaires, soit 55% de l'effectif parlementaire en 1998. Après 2004, le nombre de parlementaires a connu une hausse, passant de 331 membres en 2004, à 343 en 2008 et 348 en 2011. Cette augmentation de l'effectif parlementaire s'est traduite corrélativement par une représentation accrue des effectifs des groupes parlementaires PS et UMP et non par un accroissement du nombre de partis politiques représentés. En 2008, ces mêmes groupes représentaient 267 parlementaires (77,8%), 273 (78,4%) en 2011 et 254 en 2014 (73%).

Les groupes parlementaires représentant le clivage national bipolaire composent plus de 2/3 de l'hémicycle de la seconde chambre, engendrant une bipolarisation apparente dans l'exercice du travail législatif. Cette augmentation du poids des groupes parlementaires au Sénat clairement déterminés dans une position majoritaire et constituant des partis de Gouvernement, tend à rapprocher de ce point de vue les deux chambres¹⁰²⁷. Ce phénomène démontre l'incapacité du scrutin proportionnel à réduire la bipolarisation par la promotion du multipartisme politique. La seconde chambre n'a donc pas vocation à assurer le respect et la représentation des minorités politiques, alors que cette dernière légitime la dualité de l'organisation du Parlement.

L'application de la proportionnelle devait également avoir pour corollaire une augmentation significative de l'effectif du groupe parlementaire NI. Pour autant le scrutin proportionnel n'a pas suffi à engendrer une augmentation suffisante de l'effectif de cette formation parlementaire, car les effets attendus du scrutin sont tempérés par le caractère indirect du suffrage, mais surtout par le renouvellement non intégral. Ainsi en 2001, l'effectif du groupe NI stagne à 6 membres comme en 1998 alors que le Sénat est renouvelable par tiers et que le scrutin proportionnel régit 2/3 des membres de la seconde chambre. En 2014, le groupe NI gagna 3 sénateurs passant de 7 à 10 membres, mais l'explication ne peut se trouver dans la seule application élargie de la

¹⁰²⁷ En 1998 sous la XI^{ème} législature, les groupes socialistes et RPR de l'Assemblée nationale représentent 376 membres soit 65% de la chambre basse ; 496 sous la XII^{ème} législature soit 86% ; 477 en 2007 pour la XIII^{ème} législature soit 82,7% et 464 en 2014 soit 80,4% pour la XIV^{ème} législature.

proportionnelle. Elle doit au contraire prendre en compte le renouvellement par moitié de la seconde chambre, l'abaissement de l'âge d'éligibilité de ses membres ou encore la réduction temporelle du mandat sénatorial.

La représentation proportionnelle peut encourager la fragmentation politique, mais sans pour autant constituer un gage systématique de l'atteinte de l'objectif de représentation pluraliste des forces politiques. Ce scrutin fut présent historiquement à la seconde chambre, mais il faut attendre les lois de 2000 et 2013 pour que le scrutin majoritaire devienne l'exception dans l'élection des membres du Sénat. Pour autant, la proportionnelle tend à produire un phénomène de majorité. Sa logique l'empêche d'attribuer la victoire complète à une formation politique, mais elle affermit l'existence d'un clivage majorité/opposition au sein de l'hémicycle par le concours des états-majors des partis qui décident des stratégies législatives à adopter et des alliances éventuelles. Le Sénat connaît depuis 1980 deux grandes formations politiques comme l'Assemblée nationale, et ces formations dominantes qui constituent des partis de Gouvernement, invitent les fédérations minoritaires proches de leurs idées à diligenter leur action de concert avec la stratégie définie par le groupe majoritaire, participant à la construction d'une « majorité proportionnelle ».

B. La notion de « majorité proportionnelle » à la seconde chambre

Le scrutin proportionnel n'empêche pas la constitution d'une majorité parlementaire à la seconde chambre. Cependant, cette majorité est construite indépendamment de l'élection et des électeurs et demeure à l'entière discrétion des partis politiques (1), maintenant corrélativement une certaine politisation de son hémicycle. Le maintien et l'expansion du scrutin proportionnel confirment l'existence d'une majorité sénatoriale, mais en inversant ses éléments constitutifs au profit des partis de Gouvernement (2).

1. *L'imbrication partisane des éléments de la majorité sénatoriale*

La représentation proportionnelle est présumée fragmenter la représentation politique, rendant fortement improbable l'existence d'une majorité parlementaire monolithique. Chaque parti concourt pour son propre compte à l'occasion de la campagne pour l'élection sénatoriale. Il en résultera que la majorité parlementaire ne peut se constituer durant l'élection puisque chaque formation fait campagne individuellement¹⁰²⁸. Il ne peut donc y avoir de majorité électorale claire et déterminée durant la campagne. L'émergence et la constitution d'une majorité échappent ainsi non seulement aux partis politiques qui affichent leur dissemblance durant la campagne, mais également aux électeurs.

Le scrutin proportionnel produit un vainqueur qui possédera davantage de sièges que les autres et des vaincus qui posséderont également des sièges en proportion moins importante. Le scrutin majoritaire fait apparaître une seule et unique majorité, celle constituée par le candidat ayant récolté le plus de voix. En revanche, le scrutin proportionnel produit non pas une, mais « des majorités »¹⁰²⁹ comme le soulignait le doyen Hauriou, composées non pas de l'ensemble des minorités politiques présentes dans la circonscription, mais seulement de celles « organisées en partis politiques »¹⁰³⁰. Par contre, les opinions non organisées en partis ne bénéficieront pas de représentation.

Le vainqueur et le vaincu ne sont pas clairement identifiables dans un scrutin proportionnel, puisque le nombre de sièges attribués au parti ayant remporté le plus de voix est trop insuffisant pour distinguer clairement une victoire d'une défaite. La coalition est donc nécessaire en l'absence de vainqueur évident. La coalition est donc le remède à l'absence de cette majorité monolithique, puisqu'elle permet de regrouper vainqueurs et vaincus dans une formation hétérogène destinée à permettre la gouvernance à laquelle ils aspiraient communément. Ainsi la coalition nécessaire pour former une majorité ne se forme « qu'au lendemain des élections »¹⁰³¹ et non à

¹⁰²⁸ « Chaque parti mène une lutte sous son propre drapeau sans se préoccuper des autres ou même en se préoccupant de se distinguer des autres et de s'en séparer pour mieux s'identifier lui-même », R. CAPITANT, *Ecrits constitutionnels*, op. cit., p. 298.

¹⁰²⁹ M. HAURIOU, op. cit., p. 482.

¹⁰³⁰ *Ibid.*

¹⁰³¹ R. CAPITANT, *Ecrits constitutionnels*, op. cit., p. 298.

l'occasion de ces dernières, par accord entre les différentes formations à l'achèvement des opérations électorales et avant la prise de fonction. La majorité électorale du scrutin proportionnel est identifiable postérieurement à l'élection.

Cette majorité est donc le produit d'un assemblage de formations politiques, qui est par la force des choses une « majorité partisane ». Elle est fondée sur une sorte de « contrat de majorité » à l'initiative de la formation politique ayant obtenu le plus de sièges. La majorité issue du scrutin proportionnel est donc le produit d'un « démembrement d'opinions »¹⁰³². La coalition suppose que les formations non majoritaires acceptent de constituer une majorité plurielle avec la formation les distançant en nombre de sièges et ne pouvant à elle seule former numériquement cette majorité. Appartiendront donc à la majorité les formations proches idéologiquement du vainqueur et ayant accepté l'invitation de celui-ci aux termes de tractations entre les instances des partis. Appartiendront alors à la minorité les formations politiques qui n'ont pas reçu ou ont refusé l'invitation à rejoindre la coalition en raison de divergences politiques irréductibles.

Le résultat de l'élection n'est donc pas l'élément « nécessaire »¹⁰³³ à la constitution d'une majorité dans un scrutin proportionnel. Le résultat est incapable de désigner un vainqueur et un vaincu, mais produit au contraire plusieurs majorités possibles qui seront regroupées dans une union. Si la représentation proportionnelle possède un avantage indéniable, celui d'accorder un droit d'expression à la minorité, ce processus échoue en revanche à lui garantir le « droit d'être entendue »¹⁰³⁴ à l'heure de la décision exprimée par la majorité.

Le scrutin proportionnel peut entraîner une certaine « déception »¹⁰³⁵ des électeurs locaux du fait de leur très faible participation à la constitution, l'ordonnancement et la sélection des candidats présents sur les listes en vue de

¹⁰³² *Ibid.*

¹⁰³³ *Ibid.*

¹⁰³⁴ J-M. DENQUIN, « Volonté générale, opinion publique et représentation », *op. cit.*, p. 3.

¹⁰³⁵ R. CAPITANT, *Écrits constitutionnels*, *op. cit.*, p. 300.

l'élection sénatoriale. Mais l'électeur peut également ressentir l'absence d'effet de son vote sur l'action du candidat élu.

La représentation proportionnelle offre indiscutablement une offre diversifiée de formations politiques, qui permet à l'électeur de trouver dans une formation listée les idées qui se rapprochent le plus des siennes. Quand l'électeur vote, il aura le sentiment que son suffrage ira le plus fidèlement possible à ses idées et qu'il existera ainsi une correspondance parfaite entre ses convictions personnelles et les promesses électorales de la liste choisie. Le problème est qu'au sein des instances locales qui pratiquent le scrutin proportionnel, comme au sein des départements où le scrutin proportionnel s'applique à l'élection des sénateurs, celui-ci conduit nécessairement une application partielle du programme électoral défendu par le candidat. En décidant de former une coalition, la formation arrivée en tête se doit d'intégrer à son programme les idées défendues par les formations ayant choisi de rejoindre la coalition au risque d'une implosion. Le programme de la formation arrivée en tête ne pourra jamais être celui défendu « aux mots près » dans la campagne électorale, mais constituera une base de compromis avec les autres formations de la coalition. Ainsi le citoyen participant à une élection locale à la proportionnelle ne reconnaîtra pas les promesses du candidat pour lequel il avait voté et sera nécessairement « déçu et sceptique de la vie politique »¹⁰³⁶.

Pour les électeurs sénatoriaux, la formation politique du candidat élu au sein du département à la proportionnelle remporte rarement à elle seule la majorité dans le département. Il en résulte que si l'électeur sénatorial a le sentiment d'avoir voté pour un candidat à la seconde chambre conforme à ses opinions, celles-ci ne sont pas nécessairement partagées par les autres grands électeurs ayant désigné des candidats de formations différentes. Il en résulte une perte de repère pour l'électeur sénatorial qui ne peut contribuer par son vote à l'expression d'une volonté claire et déterminée dans le département. Si le vote est obligatoire pour l'élection des sénateurs¹⁰³⁷, il n'encourage pas pour autant l'émergence d'une défense unie et manifeste des intérêts des collectivités de la République.

¹⁰³⁶ *Ibid.*

¹⁰³⁷ Art. L.318 du code électoral.

La fragmentation des formations politiques peut conduire à une certaine « irresponsabilité des partis »¹⁰³⁸ concourant à l'expression du suffrage. Le scrutin majoritaire a pour principale caractéristique de conférer l'ensemble des sièges à la formation parlementaire ayant eu le plus de voix. Pendant la durée du mandat sénatorial, les actes des parlementaires vainqueurs seront imputables à la formation politique à laquelle appartiennent les parlementaires vainqueurs. Lors du renouvellement, les grands électeurs satisfaits ou insatisfaits de la conduite législative de leurs élus à la seconde chambre pourront leur exprimer une confiance renouvelée ou au contraire la leur refuser et privilégier une alternance lors des prochaines législatives. Depuis 2003, à échéance de la sixième année, les sénateurs sont confrontés aux jugements de leurs électeurs et il leur est impossible de se désister de leur responsabilité sur l'opposition qui n'a bénéficié d'aucune représentation. L'électeur sénatorial a donc le pouvoir de reconduire, le cas échéant, le ou les parlementaires en fonction des promesses et des actions de ces derniers.

Dans un régime de représentation proportionnelle, aucun des partis ne peut recueillir à lui seul la majorité des sièges dans un département. Les grands électeurs sont donc ici confrontés à une image confuse de leur élu, dont la responsabilité sur ses actes n'est pas clairement établie. Il est vrai que l'élu n'est nullement engagé juridiquement par la détention d'un mandat impératif avec ses électeurs et ne peut recevoir aucune instruction de ces derniers. Toujours est-il que la logique du système politique impose que l'élu soit jugé malgré tout sur ses actes, qui certes juridiquement ne l'engagent pas, mais politiquement conditionnent sa réélection. À l'heure où le sénateur sera candidat à sa réélection, il lui sera plus aisé de reporter l'échec de ses promesses sur l'opposition, facilitant ainsi sa réélection et perturbant l'idée d'une alternance au sein du département et donc au sein de la seconde chambre elle-même.

L'extension du scrutin proportionnel au sein du Parlement bicaméral et à la seconde chambre ne saurait dissiper la constitution d'une majorité. La fragmentation apparente de son ampleur ne se révèle pas nécessairement favorable à la minorité parlementaire comme à l'expression des individualités. En conférant aux partis

¹⁰³⁸ R. CAPITANT, *Ecrits constitutionnels*, op. cit., p. 300.

politiques le soin d'établir l'éligibilité des candidats, l'électeur leur confie indirectement celui de la constitution d'une majorité partisane dont l'initiative, la capacité décisionnelle et la responsabilité électorale leur échappent une nouvelle fois.

2. L'inversion des éléments constitutifs d'une coalition majoritaire sénatoriale

Le Sénat comportait historiquement sous la V^e République « une majorité centriste », qui regroupait entre 1959 et 1980 des partis qui fédéraient les formations des groupes parlementaires RI, GD, UCDP et CRIAS. En revanche cette majorité sénatoriale hétérogène ne saurait être imputable aux seuls effets de la proportionnelle, puisqu'entre 1959 et 2000 ce scrutin ne s'appliquait qu'à à peine un quart de l'hémicycle de la seconde chambre (applicable aux départements élisant 5 sénateurs et plus). Cette majorité sénatoriale hétérogène échoua à se maintenir après l'alternance de 1981, malgré l'élargissement du scrutin proportionnel au début des années 2000.

Au début des années 1980, les partis de Gouvernement représentés à travers les groupes parlementaires RPR et socialistes pouvaient être amenés à rejoindre ponctuellement la coalition sur certains textes, mais leur trop faible effectif excluait une participation réelle et effective à la coalition. La majorité sénatoriale était alors originellement une majorité plurielle centriste à minorité gaulliste. Cette coalition était en réalité destinée à trouver une majorité et à fédérer une alliance circonstancielle contre les formations parlementaires de gauche principalement représentées par le groupe socialiste et le groupe CRC et se réclamant de l'opposition à la majorité sénatoriale.

Les années 1980-2000 ont conduit au maintien d'une majorité de coalition centriste, mais cette fois-ci emmenée et fédérée par le groupe RPR qui devint le premier groupe parlementaire dès 1983 en termes d'effectif. Désormais la majorité sénatoriale est animée par le groupe gaulliste et fait face à l'opposition sénatoriale, qui suivant les circonstances, fut opposante à la majorité gouvernementale (1986-1988, 1993-1995, 1995-1997, 2002-2012) ou sénatoriale alors qu'elle se réclamait de la majorité gouvernementale (1981-1986, 1988-1993, 1997-2002, 2014-2017). Depuis 1983 en

raison pour partie du scrutin proportionnel, le Sénat connaît encore une majorité plurielle. Toutefois, elle est animée par un groupe parlementaire numériquement supérieur et qui appartient à un parti de Gouvernement possédant son équivalent à l'Assemblée nationale et représentant une sensibilité politique ayant appartenu à une majorité gouvernementale et présidentielle sous la V^e République. Entre 1980 et 2000, la majorité sénatoriale est une majorité plurielle centriste à dominance gaulliste.

À partir des années 2000, alors même que le scrutin proportionnel devient le scrutin dominant pour l'élection des sénateurs, le groupe UMP possède un effectif correspondant au double voire au triple des groupes centristes, s'expliquant par la disparition des groupes RI et CRIAS. Les groupes centristes, anciens groupes historiques de la seconde chambre, constituent désormais la minorité tendancielle dans la majorité sénatoriale gaulliste entre 2000 et 2011 ou socialiste entre 2011 et 2014. Non seulement le scrutin proportionnel maintient-il une majorité sénatoriale coalisée, mais force est de constater que son élargissement a permis aux partis de Gouvernement de constituer le « fer-de-lance » de cette nouvelle majorité sénatoriale.

Le scrutin proportionnel maintient l'existence d'une majorité plurielle, mais son élargissement à partir de 2000 conduit le Sénat à connaître une coalition majoritaire animée par une formation désormais beaucoup plus importante que les formations charnières et qui devient l'animateur de la majorité sénatoriale. Ainsi en 2001, après la mise en place du scrutin proportionnel pour 2/3 des sénateurs, la coalition majoritaire était animée par le groupe UMP et ses 96 membres, soutenu par le groupe RI (40 membres) et le groupe UC (53 membres). Avec la création de l'UMP, la formation du même nom passa à 156 membres après la dissolution du groupe RI qui permit à ses anciens membres de rejoindre le groupe gaulliste soutenu par la vingtaine de sénateurs du groupe UC. De même depuis 2014, après la réhabilitation des acquis du scrutin proportionnel en 2000 par le législateur, la coalition majoritaire est animée par le groupe UMP 142 membres et l'UDI-UC et ses 42 membres. Le maintien du scrutin proportionnel comme son élargissement a toujours empêché pour partie l'existence d'une majorité parlementaire détenue par une seule et unique formation parlementaire. Son élargissement maintient une majorité hétérogène à la seconde chambre, mais dans

un rapport de force inversé. Désormais, la coalition majoritaire est emmenée par les formations participant à la bipolarisation de la vie politique.

Le scrutin proportionnel provoque donc au moins trois sortes de majorités résumées par René Capitant : « Une majorité de coalition des partis de gauche, une majorité de coalition des partis de droite et une majorité de coalition des partis du centre »¹⁰³⁹. Les élections sénatoriales soumises au renouvellement non intégral de l'hémicycle n'ont pu établir une majorité monolithique et ont connu principalement la troisième classification de majorité proportionnelle à tendance centriste, tout particulièrement entre 1958 et 1981. Toutefois à partir de 1981 et à l'exception de la période 2011-2014, la coalition centriste est animée par le groupe RPR puis UMP alors que, jusqu'à cette date, ce groupe ne constituait qu'une force d'appoint pour la majorité sénatoriale centriste. En revanche et de façon constante à la seconde chambre, l'élection sénatoriale échouera à établir une majorité claire et définie constituée par une formation parlementaire, ce qui a toujours conduit les partis indépendamment des grands électeurs à établir au « lendemain du scrutin »¹⁰⁴⁰ une majorité parlementaire plurielle.

L'élection et les différentes modalités de suffrage et de scrutin se voient assigner en définitive un objectif de « désigner une majorité au sein d'une assemblée dont la volonté ne dépend plus de ses propres délibérations »¹⁰⁴¹ et pourraient en ce sens conférer une « fonction majoritaire » au Parlement dans un régime parlementaire tel que celui de la V^e République. L'étude du régime électoral des assemblées révèle la l'institutionnalisation d'une majorité à l'Assemblée nationale et sa progressive structuration élective au Sénat. Le système majoritaire de la V^e République permet par l'élection parlementaire, la désignation d'une majorité à l'Assemblée nationale devant laquelle le Gouvernement est responsable et de fournir à celui-ci, les moyens législatifs, pour mettre en œuvre la politique de la Nation. Toujours est-il que l'élection parlementaire détermine pour une large part, la place institutionnelle du Parlement

¹⁰³⁹ R. CAPITANT, *Ecrits constitutionnels*, op. cit., p. 298.

¹⁰⁴⁰ *Ibid.*

¹⁰⁴¹ B. DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel*, op. cit., p. 1047.

bicaméral et l'exercice des fonctions constitutionnelles dévolues par le constituant aux deux assemblées.

Chapitre 2 : L'instrumentalisation majoritaire de la confection à la finalisation de la loi au sein du Parlement bicaméral

Selon Paul Cahoua, « faire la loi c'est d'abord traduire en actes une volonté politique »¹⁰⁴². La fonction commune du Parlement est, dans tout système politique donné, de concourir à la formation de la loi. Cette fonction, constitutionnalisée pour partie à l'article 24 C., requiert traditionnellement et cumulativement trois étapes à savoir « la proposition, la discussion et la délibération »¹⁰⁴³ de la norme législative. Les mécanismes constitutionnels de rationalisation parlementaire doivent permettre au Gouvernement, à l'occasion de la procédure législative, de maîtriser : « le contenu du texte final, le temps de la délibération et le vote d'ensemble du texte »¹⁰⁴⁴. Dans un système majoritaire à bicamérisme rationalisé, la fonction de la majorité parlementaire comporte le soutien au Gouvernement, finalité qui a tendance à prévaloir indissociablement selon les chambres. Ce phénomène suscite « des comportements d'autocensure majoritaire »¹⁰⁴⁵ et incite les membres de la majorité comme de l'opposition à utiliser leurs prérogatives constitutionnelles dans une finalité politique. Le système majoritaire doit ainsi permettre l'instauration de la discipline de vote qui constitue désormais « un impératif politique »¹⁰⁴⁶ pour la majorité parlementaire dans l'élaboration (**Section 1**), comme dans le processus de discussion et d'adoption définitive de la norme législative (**Section 2**).

¹⁰⁴² P. CAHOUA, « Les commissions, lieu du débat législatif », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 43.

¹⁰⁴³ J. BENTHAM, *La tactique parlementaire*, chapitre VII, « des divers actes qui concourent à la formation d'une délibération ».

¹⁰⁴⁴ C. VINTZEL, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative, Etudes comparées : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, op. cit, p. 480.

¹⁰⁴⁵ B. BAUFUME, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la V^e République*, LGDJ, 1993, p. 540.

¹⁰⁴⁶ C. VINTZEL, op. cit, p. 481.

Section 1 : La discipline juridique et politique du processus d'élaboration de la norme législative dans le bicamérisme de la V^e République

Sous la V^e République, les parlementaires des deux chambres disposent à égalité avec le Chef du Gouvernement de l'initiative de la loi leur permettant de participer effectivement à la création originaire de celle-ci. Ce droit inclut l'initiative et l'apport de modifications à la loi, dans le système d'élaboration législatif au sein du bicamérisme de la V^e République. L'instauration du fait majoritaire et le maintien des mécanismes de rationalisation aboutissent à une restriction dans l'initiative des lois (**Paragraphe 1**), comme dans leur discussion et leur modification à l'occasion des commissions législatives (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : L'incidence du fait majoritaire dans la disposition et l'exercice de l'initiative législative par les élus parlementaires

Au titre de l'article 39 C., les parlementaires des deux chambres peuvent participer à la création de la norme législative par le dépôt d'une proposition de loi sur le Bureau de l'une des deux assemblées. En revanche, ce droit d'initiative législative est restreint organiquement (**A**) comme matériellement (**B**) au profit du pouvoir exécutif, en raison, d'une part, du maintien des mécanismes juridiques de rationalisation parlementaire et, d'autre part, de la constance du phénomène majoritaire au sein des deux chambres.

A. La restriction organique du pouvoir de l'initiative législative

L'initiative législative est d'abord un acte juridique dans la mesure où elle « donne l'impulsion au travail de la législation »¹⁰⁴⁷, avant d'être un acte politique s'inscrivant dans la « liberté de la décision politique des élus »¹⁰⁴⁸. Toutefois,

¹⁰⁴⁷ R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t.1, p. 379.

¹⁰⁴⁸ B. CONSTANT, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, Paris, 1819.

l'existence du fait majoritaire tend à en faire de véritables « initiatives politiques »¹⁰⁴⁹, instrumentalisées et disciplinées par la majorité. Si les projets de lois correspondent aux initiatives d'ordre gouvernemental (1), tandis que les propositions de loi correspondent à celles des parlementaires des deux chambres (2), le système majoritaire aboutit en réalité à un rapprochement fonctionnel entre ces deux normes indissociablement selon la structure des chambres.

1. La prépondérance normative de l'initiative législative gouvernementale

Si le Gouvernement entend constitutionnellement déterminer la politique nationale ainsi que les moyens de sa mise en œuvre, cette prérogative ne peut se manifester autrement que par la norme législative. Dans un régime parlementaire comme celui de la V^e République, l'initiative législative est indissociable de la fonction gouvernementale exprimée à l'article 20 C., ce qui explique sa disposition entre les mains du seul Chef du Gouvernement, contrairement à d'autres démocraties européennes bicamérales¹⁰⁵⁰. La logique majoritaire suppose en effet un soutien législatif apporté par la majorité parlementaire au Gouvernement devant lui permettre de mettre en place son programme, par la disposition des « moyens nécessaires à la préparation des nouvelles lois »¹⁰⁵¹.

Le Premier ministre dispose au nom du Gouvernement du droit de déposer un projet de loi sur le Bureau de l'une ou l'autre des assemblées et ce droit ne saurait être effectif et sous la contrainte de sa majorité¹⁰⁵². Le projet de loi sera généralement confié à un membre du Gouvernement, sous étroite surveillance des services administratifs et politiques de Matignon qui se chargeront de la rédaction du projet comme de l'avant-projet avant son dépôt en Conseil des ministres. Les projets de loi devront être soumis

¹⁰⁴⁹Y. MICHEL s'interroge justement sur le maintien de la notion d' « initiative parlementaire », pour lui préférer celle d' « initiative politique », « Les initiatives parlementaires », *Pouvoirs*, n°34, 1985, pp. 93-95.

¹⁰⁵⁰Dans la Constitution Belge, les titulaires de l'initiative des lois sont le roi, le Gouvernement et les parlementaires des deux Chambres.

¹⁰⁵¹M. MAUGUIN HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi : Etude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Dalloz, 2006, p. 61.

¹⁰⁵²Cons. const., 93-329 DC, 13 janvier 1994 : « Aucune disposition ne contraint le Premier ministre à déposer un projet de loi ».

pour avis au Conseil d'État ou à d'autres autorités consultatives selon leur objet, avant leur adoption en Conseil des ministres et leur dépôt ultérieur sur le Bureau de la première assemblée saisie. Un projet de loi n'est donc pas une initiative isolée.

Tandis que la proposition de loi est systématiquement discutée, en premier lieu, devant la chambre à laquelle appartient le parlementaire auteur de cette initiative, le Premier ministre est libre de choisir l'assemblée qui connaîtra en première lecture le projet de loi à l'exception des LF, des LFSS et depuis 2003 des textes relatifs à l'organisation des collectivités territoriales. Ce droit de déterminer la priorité législative des assemblées parlementaires revêt une importance capitale puisque la première chambre saisie « fixe le cadre politique du texte »¹⁰⁵³. La priorité de la chambre basse en matière de finances constitue « une vieille tradition anglo-saxonne qui est respectée dans la plupart des pays à régime bicaméral »¹⁰⁵⁴, selon laquelle la chambre élue directement par le peuple doit connaître en premier des textes relatifs au consentement à l'impôt. Cette « onction populaire justifie la priorité du dépôt lorsque les finances publiques sont en jeu »¹⁰⁵⁵ et exclue en conséquence la seconde chambre révélant un bicamérisme inégalitaire.

Le Premier ministre choisit dans une grande majorité des cas l'Assemblée nationale pour examiner en première lecture ses projets de loi. Cette systématité tient à des raisons juridiques comme politiques. La responsabilité politique du Gouvernement devant l'Assemblée nationale justifie un droit de regard de la majorité parlementaire sur les textes du Gouvernement, assortis le cas échéant d'un refus de confiance. Par ailleurs, la coïncidence régulière et constante de la majorité gouvernementale avec la majorité parlementaire de la première chambre crée un véritable « sentiment d'impunité » pour le Gouvernement. En effet la logique majoritaire et ses conséquences dans la composition des structures de travail impliquent non seulement une adoption des textes dans des délais brefs, mais également que le

¹⁰⁵³ J-L. HERIN, « La qualité de la loi », in *La réforme du travail législatif*, Les cahiers constitutionnels de Paris I, B. MATHIEU et M. VERPEAUX (dirs.), Dalloz, 2006, p. 45.

¹⁰⁵⁴ G. PEISER, « La priorité de l'Assemblée nationale sur le Sénat en matière de lois de Finances », in *Mélanges en l'honneur de P-M. Gaudemet*, Economica, 1984, p. 207. Voir aussi sur ce sujet, N. HAVAS, « Le droit de priorité en matière législative : l'article 39, alinéa 2 de la Constitution », *RDP*, 2007, p. 1215.

¹⁰⁵⁵ P. FRAISSEX, « Le Parlement et la Sécurité sociale : la consolidation de ce couple par la révision constitutionnelle du 22 février 1996 », *RDP*, 1998, p. 712.

travail législatif soit accompli sans équivoque en faveur des intérêts du Gouvernement. Le Gouvernement choisira naturellement la première chambre moins pour des raisons organisationnelles et techniques, que pour des raisons politiques, compte tenu de la présence en son sein de la majorité parlementaire dont il est lui-même issu.

Devant le caractère incertain d'une majorité gouvernementale et disciplinée au Sénat, le Gouvernement préférera avoir recours en première lecture à l'Assemblée nationale, sa majorité étant certaine d'approuver rapidement le texte et d'y apporter peu de modifications. C'est ainsi qu'entre 1974 et 1978 lors de la présidence de Valéry Giscard d'Estaing à l'époque de la coïncidence des majorités parlementaires, 200¹⁰⁵⁶ projets de loi furent déposés sur le Bureau du Sénat contre 177¹⁰⁵⁷ entre 1981 et 1985 sous le premier septennat de François Mitterrand. Par comparaison, entre 1986 et 1988 après le retour du couplage de la majorité parlementaire des deux chambres, le Gouvernement de Jacques Chirac déposa en 1986, 45%¹⁰⁵⁸ de ses projets de loi sur le Bureau du Sénat, 35%¹⁰⁵⁹ en 1987 et 42%¹⁰⁶⁰ en 1988, tandis qu'entre 1984 et 1985, le Gouvernement de Laurent Fabius n'en déposa que 34 %¹⁰⁶¹ en 1984 et 18 %¹⁰⁶² en 1985.

Les projets de loi les plus représentatifs du programme présidentiel sont, pour une large part, significativement déposés en premier lieu sur le Bureau de l'Assemblée nationale afin de maximiser non seulement leur chance de réussite, mais également la célérité de leur adoption afin de satisfaire les promesses électorales ayant permis l'élection du Chef de l'État comme des députés.

Les projets de lois représentent aujourd'hui, comme dans les Républiques précédentes ainsi que dans les régimes parlementaires étrangers, plus de 80% des lois votées par les Parlements bicaméraux. Cette domination de l'initiative gouvernementale n'a rien d'une « anomalie française »¹⁰⁶³, car elle est devenue une spécificité des régimes parlementaires majoritaires et sa réussite dépend une nouvelle

¹⁰⁵⁶ Direction de la Séance, « Les cinquante-cinq ans du Sénat de la cinquième République : juin 1959 à septembre 2013 », Service de la Séance, Sénat, p. 10.

¹⁰⁵⁷ *Ibid.*

¹⁰⁵⁸ *Ibid.*

¹⁰⁵⁹ *Ibid.*

¹⁰⁶⁰ *Ibid.*

¹⁰⁶¹ *Ibid.*

¹⁰⁶² *Ibid.*

¹⁰⁶³ M. MAUGUIN HELGESON, *op. cit.*, p. 48.

fois, comme l'affirmait le doyen Colliard, de « l'existence d'une majorité disciplinée et discrète »¹⁰⁶⁴.

Cette influence croissante du Gouvernement dans l'initiative des lois tient aux moyens techniques mis à sa disposition, mais elle tient avant tout à la disposition de la majorité parlementaire elle-même. Ce soutien politique est d'abord l'expression législative de la majorité présidentielle puisque le projet de loi est généralement l'application de la promesse électorale du vainqueur de l'élection présidentielle. Toutefois, la mise en œuvre de ces promesses électorales sert également les intérêts de la majorité parlementaire qui, du moins pour les députés, est élue pour partie sur le programme électoral du Chef de l'État. La loi est donc l'œuvre d'une « volonté majoritaire »¹⁰⁶⁵ qui existe au Parlement. En revanche, la volonté majoritaire exprimée par les citoyens électeurs doit s'en remettre au Premier ministre, afin que ce dernier traduise les espérances populaires en loi.

Les projets de loi sont déposés dans une proportion plus réduite au Sénat, car non seulement ses membres ne sont pas élus sur le programme présidentiel, mais la majorité sénatoriale ne coïncide pas nécessairement avec la majorité gouvernementale. En effet, dans l'hypothèse où la majorité sénatoriale n'est pas celle du Gouvernement, ce dernier risquerait de perdre un temps précieux en voyant son texte rejeté ou modifié. Si en raison du bicamérisme égalitaire, la seconde chambre examinera quoiqu'il advienne le texte déposé par le Gouvernement, les modalités de dépôt relèvent du choix souverain du Gouvernement, permettant corrélativement, l'accomplissement rapide d'une promesse électorale et une diminution des risques d'opposition parlementaire qu'il susciterait.

La prépondérance quantitative des projets de lois sur les propositions de loi s'explique à la fois, par la logique de rationalisation qui a entendu réhabiliter la puissance gouvernementale dans l'élaboration parlementaire de la loi et dans la logique majoritaire, qui suppose la docilité de la majorité parlementaire pour y apporter son concours. Cette hégémonie aboutit à une dépossession de l'initiative législative du

¹⁰⁶⁴ J-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presse de Sciences Po, 1978, p. 246.

¹⁰⁶⁵ M. HAURIOU, *Principes de droit constitutionnel*, Sirey, 1916.

Parlement bicaméral pourtant placé juridiquement à égalité avec le Gouvernement comme entre ses structures. La loi n'est ainsi plus « la volonté d'un pouvoir législatif, mais d'une fonction normative partagée »¹⁰⁶⁶.

Les projets de loi délibérés en Conseil des ministres sous l'œil du Chef de l'État correspondent davantage « à une résultante d'une politique gouvernementale très largement inspirée par le Président (...) et pouvant dès lors constituer l'application des promesses électorales »¹⁰⁶⁷. La proposition de loi est davantage envisagée comme « la propagation d'une idée ou d'un programme »¹⁰⁶⁸ dont la nature différerait des intérêts du Gouvernement qui n'en a pas été l'instigateur. La distinction organique des initiatives législatives emporterait ainsi une distinction matérielle. En réalité, ces deux textes, quels que soient leurs auteurs respectifs et dans une certaine mesure quelle que soit la chambre, restent étroitement soumis à la logique majoritaire et ainsi aux éléments de la rationalisation du parlementarisme de la V^e République, rendant superfétatoire un maintien de la distinction de leur « paternité »¹⁰⁶⁹ législative.

2. *La désuétude de l'initiative législative parlementaire*

Dans un système non majoritaire, l'initiative législative des parlementaires est souvent perçue comme « encombrante »¹⁰⁷⁰ en ce sens qu'elle tendrait à éclipser le rôle du Gouvernement dans la détermination et la conduite de la politique législative. Si la rationalisation dans la confection des lois nécessite un droit d'initiative législative, ce droit ne saurait à lui seul garantir son effectivité, dans la mesure où les chambres pourraient avoir la tentation de ne pas tenir compte des priorités gouvernementales. Si les initiatives gouvernementales sont censées traduire législativement et

¹⁰⁶⁶ G. DRAGO, « La confection de la loi sous la V^e République : pouvoir législatif ou fonction partagée ? », *Droits*, n°43, 2006, p. 65.

¹⁰⁶⁷ C. ZACHARIE, in *La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, F. LUCHAIRE, G. CONAC, X. PRETOT (dirs.), 3^{ème} éd., 2009, p. 980.

¹⁰⁶⁸ *Ibid*, p. 982.

¹⁰⁶⁹ J-M. DENQUIN, 1958, *La genèse de la V^e République*, PUF, 1988, p. 587.

¹⁰⁷⁰ « Les initiatives parlementaires sont souvent considérées comme des initiatives encombrantes, venant perturber le jeu politique comme si, à la limite, les parlementaires commettaient un crime de lèse-majesté en exerçant leur faculté de proposition », in J-C. BECANE et M. COUDERC, *La loi*, Dalloz, 1994, p. 133.

majoritairement, suivant les configurations parlementaires de la V^e République, les promesses présidentielles, les initiatives parlementaires s'en différencieraient en l'absence d'un « programme commun homogène »¹⁰⁷¹. Cependant le système majoritaire de la V^e République contribue à faire perdre cette différence significative de nature entre ces deux initiatives législatives.

Les initiatives parlementaires sont généralement, quelles que soient les chambres réparties en deux catégories, celles de la majorité et celles de l'opposition. Les premières apparaissent comme des « initiatives de compromis, et les autres comme des initiatives de conflits »¹⁰⁷². Cette classification opérée par Yves Michel était originellement applicable aux questions du Gouvernement afin d'opérer une distinction matérielle entre la majorité et l'opposition. Cependant, il est possible de reprendre cette classification à l'égard des initiatives parlementaires, comme l'avait relevé Murielle Mauguin Helgeson¹⁰⁷³.

La préparation des textes, quels que soient ces auteurs, est construite sur l'encadrement partisan et la « relation majorité/Gouvernement »¹⁰⁷⁴. Si les parlementaires ne légifèrent pas davantage sous la V^e République que par le passé ou au-delà de nos frontières, ceci tient d'abord « au pacte majoritaire parlementaire »¹⁰⁷⁵. Ce pacte repose sur l'idée simple que la majorité parlementaire soutenant le Gouvernement lui abandonne l'initiative de la politique législative à laquelle elle adhère et qu'elle se contente d'approuver plutôt que de l'orienter. Si les parlementaires légifèrent moins en France, la cause réside moins dans l'absence de leur pouvoir, que dans leur consentement à l'égard de leur situation institutionnelle.

Les projets et propositions de loi disposent d'une forte inégalité dans leurs chances d'aboutissement, c'est-à-dire dans leur capacité d'être inscrits à l'ordre du jour, votés et adoptés par les deux chambres conformément à l'esprit de leurs

¹⁰⁷¹ M. MAUGUIN HELGESON, *op. cit.*, p. 36.

¹⁰⁷² Y. MICHEL, « Les initiatives parlementaires », *Pouvoirs*, 1985, n°34, p. 94.

¹⁰⁷³ *Ibid.*, p. 39.

¹⁰⁷⁴ *Ibid.*, p. 57.

¹⁰⁷⁵ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Le Seuil, 11^{ème} éd., 2013, p. 197.

auteurs¹⁰⁷⁶. Ce phénomène est observable dans les autres régimes parlementaires européens, tel celui du Royaume-Uni¹⁰⁷⁷.

Les propositions de loi n'ont en effet pas pour objet premier, à la différence des projets de lois, de permettre prioritairement « la réalisation du programme législatif »¹⁰⁷⁸ du Gouvernement. Les propositions peuvent également présenter un caractère « d'alibi », comme le note Armel le Divellec, sans perspective sérieuse de les voir discutées, mais pour servir d'affichage à l'égard de leurs électeurs¹⁰⁷⁹. Les propositions de loi sont donc par définition déposées en nombre moins important que les projets de loi et corrélativement leurs chances d'adoption sont moindres. Par ailleurs, le dépôt et l'adoption des propositions de loi sont très souvent liés à des initiatives de la majorité parlementaire et portent sur des sujets d'importance politique inférieure¹⁰⁸⁰.

La seconde chambre n'échappe pas à cette logique majoritaire, qui fait coïncider le dépôt et l'adoption des propositions de loi en fonction des relations institutionnelles qu'elle entretient avec l'Assemblée nationale.

En cas de coïncidence des majorités parlementaires, il est observable une augmentation significative du dépôt des propositions de loi, qui va de pair avec de meilleures chances d'adoption par l'Assemblée nationale. Ainsi entre 1982 et 1985, 345¹⁰⁸¹ propositions de lois furent déposées par les sénateurs au plus fort de

¹⁰⁷⁶ Entre 1998/2000, 96 projets devinrent des lois, contre 18 pour les propositions ; 49 contre 11 entre 2000/2001 ; 48 contre 17 entre 2001/2002 ; 35 contre 3 entre 2002/2003 ; 78 contre 7 entre 2003/2004 ; 97 contre 12 entre 2004 et 2005 ; 69 contre 12 entre 2005/2006 ; 61 contre 10 entre 2006 et 2007 ; 121 contre 14 entre 2007 et 2008 ; 73 contre 11 entre 2008/2009, in J-P. CAMBY, *La procédure législative en France*, Document d'Études, La documentation française, 2010, p. 18.

¹⁰⁷⁷ « Au cours de la session 2003-2004, 38 lois ont été promulguées dont 33 d'origine gouvernementale, contre 5 d'initiative parlementaire », P. GELARD et J-C. PEYRONNET, *op. cit.*, p. 41.

¹⁰⁷⁸ P. PACTET et F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, Sirey, 32^{ème} éd., 2013, p. 475.

¹⁰⁷⁹ A. LE DIVELLEC, « Les assemblées délibérantes dans le « parlementarisme négatif » de la V^e République française, in *Parlementarisme et francophonie*, É. MONTIGNY et F. GELINEAU (dirs.) Presses de l'université Laval, 2013, p. 195.

¹⁰⁸⁰ P. BACHSCHMIDT cite à cet égard, « La loi du 25 mai 1998 déterminant les conditions juridiques de l'exercice de la profession d'artisan boulanger ; La loi du 4 mars 2002 portant réforme de la loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, dans ses dispositions relatives à la publicité foncière ; la loi du 2 avril 2003 tendant à étendre aux communautés d'agglomération créées ex nihilo le régime de garantie d'évolution de la dotation globale de fonctionnement des communautés d'agglomération issues d'une transformation..., in « Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *RFDC*, 2009, n°78, p. 351. Ces propositions de loi ne traduisent pas « une volonté de réforme en profondeur, tout au plus des avancées ponctuelles », X. LATOUR, « Les rapports entre le parlement et le gouvernement sous la XI^{ème} législature », *RDP*, 2000, p. 1669.

¹⁰⁸¹ Tableau statistique de la séance publique, Direction de la Séance, Sénat.

l'opposition manifeste entre les deux majorités parlementaires. Par comparaison, entre 1978 et 1981, les sénateurs avaient déposé 495¹⁰⁸² propositions de loi alors que les majorités parlementaires coïncidaient. De plus, entre 1986 et 1988 à l'occasion du retour de la coïncidence des majorités parlementaires, les sénateurs déposèrent 387¹⁰⁸³ propositions de loi, tandis qu'entre 1989 et 1992, ils n'en déposèrent que 321¹⁰⁸⁴ pendant le second septennat de François Mitterrand. Le dépôt des propositions des lois semble donc lié aux rapports entretenus par la majorité sénatoriale avec son homologue à l'Assemblée nationale. La coïncidence des majorités parlementaires encourage en effet les parlementaires de la majorité sénatoriale à légiférer dans la mesure où une majorité « alliée » se trouve à l'Assemblée et où son concours s'avère indispensable à la bonne réussite des navettes et l'adoption définitive de la proposition.

En cas de non-coïncidence des majorités parlementaires, la majorité sénatoriale prend conscience que ses initiatives risquent fortement de ne pas être reprises par l'Assemblée nationale, ce qui n'encourage pas les parlementaires de cette majorité individuellement à légiférer sauf s'ils décident publiquement de manifester leur hostilité à la politique gouvernementale. Ainsi entre 2011 et 2012, tout en ne se faisant guère d'illusion sur leurs chances d'adoption, la majorité sénatoriale a déposé 5 propositions de loi¹⁰⁸⁵ toutes revêtues d'un « caractère clairement politique, remettant en cause les options du Gouvernement »¹⁰⁸⁶. Dans la perspective de l'élection présidentielle à venir, la majorité sénatoriale adopta une proposition de loi constitutionnelle visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France, initiative du Gouvernement de Lionel Jospin et qui constitua ultérieurement l'un des soixante engagements du Président François Hollande.

¹⁰⁸² *Ibid.*

¹⁰⁸³ Direction de la Séance, « Les cinquante-cinq ans du Sénat de la cinquième République : juin 1959 à septembre 2013 », Service de la Séance, Sénat, p. 10.

¹⁰⁸⁴ *Ibid.*

¹⁰⁸⁵ En guise de protestation à la création du conseiller territorial, le Sénat adopta une Proposition de loi relative à « l'abrogation du conseiller territorial » et dans la même logique, une Proposition tendant à « préserver les mandats en cours des délégués des établissements publics de coopération intercommunale ». La majorité sénatoriale vota également une proposition de loi visant à garantir « le droit au repos dominical », alors que la majorité UMP à l'Assemblée nationale avait précédemment voté une proposition ouvrant des dérogations pour les salariés travaillant le dimanche.

¹⁰⁸⁶ J. BENETTI, « Premier bilan de l'activité du Sénat depuis l'alternance du 25 septembre 2011 : atonie du contrôle et activisme législatif », *Constitutions*, 2012, p. 39.

L'adoption des propositions de lois de la seconde chambre varie également suivant le rapport majoritaire entretenu par les deux chambres. Ainsi, en 1984, sur les 120 lois votées, 112 étaient d'origine gouvernementale et le Sénat ne fut à l'initiative que de 3 propositions¹⁰⁸⁷. En revanche entre 1986 et 1988, le retour de la coïncidence des majorités parlementaires se traduisit par une explosion dans l'adoption des propositions de loi initiées par la majorité sénatoriale¹⁰⁸⁸.

Les groupes politiques ont également une forte emprise sur le dépôt des propositions de loi à la seconde chambre. L'initiative parlementaire est donc « collective »¹⁰⁸⁹ beaucoup plus qu'individuelle dans le droit constitutionnel de la V^e République. Si la collégialité n'est pas une exigence constitutionnelle dans la présentation des propositions de loi, elle est devenue « une réalité politique et trouve à s'exercer dans l'enceinte des groupes politiques »¹⁰⁹⁰.

Les sénateurs, au même titre que les députés, sont encouragés à déposer individuellement une proposition de loi par l'intermédiaire du groupe politique auquel ils appartiennent, afin de maximiser les chances d'adoption. Les groupes politiques de la majorité sénatoriale ont compris assez rapidement qu'ils pouvaient relayer des initiatives législatives isolées de leur membre, afin d'apporter un soutien ou une opposition organisée et collective à la majorité gouvernementale. Il s'agit pour la majorité d'apporter son concours au Gouvernement qui ne serait pas parvenu à déposer

¹⁰⁸⁷ J-P. MARICHY, *op. cit.*, p. 59.

¹⁰⁸⁸ Entre 1986 et 1988, 13 propositions de loi d'origine sénatoriale furent adoptées : Loi n°86-897 du 01/08/1986 relative au régime juridique de la presse ; Loi n°86-827 du 11/07/1986 tendant à l'abrogation de l'article 21 de la loi n°86-1308 du 29/12/1986 portant diverses dispositions d'ordre social ; Loi n°87-10 du 3/01/1987 relative à la ville de Paris ; Loi n°87-10 du 3/01/1987 relative à l'organisation régionale du tourisme ; Loi n°87-509 du 9/07/1987 relative au régime électoral de Marseille ; Loi n°87-508 du 9/07/1987 relative au code des débits de boissons ; Loi n°87-484 du 2/07/1987 relative au situation des magistrats de premier grade ; loi n°87-998 du 15/12/1987 relative au géomètre expert ; Loi n°87-557 du 17/07/1987 relative au principes d'aménagement ; loi n°88-37 du 13/01/1988 relative à la modification de l'article LO 145 du code électoral ; Loi n°97-13 du 31/12/1987 relative à l'accès des conjoints de personnes décédées en service aux emplois réservés ; Loi n°87-1133 du 31/12/1988 relative à la prévention du suicide ; Loi n°88-1138 du 20 décembre 1988 relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches médicales.

¹⁰⁸⁹: « Le rôle des groupes devient dans certains cas prédominant et l'initiative purement individuelle s'estompe ou disparaît » in Y. MICHEL, « Les initiatives parlementaires », *op. cit.* Il convient de citer également l'analyse de J. BENETTI, « Pour la session 2007/2008, 20% des lois émanaient d'une initiative unique du groupe UMP de l'Assemblée nationale ou du Sénat, soit 11 propositions. Cette proportion passe à 28% pour la session 2009/2010, soit une progression de 40% et l'adoption de 16 propositions au total, et à 45% pour la dernière session, soit une nouvelle progression de 60% même si le nombre de propositions adoptées émanant d'une initiative unique du groupe majoritaire reste stable par rapport à la période 2009/2010 (18 propositions de lois au total dont 4 adoptées au cours de la session extraordinaire de juillet 2011) », in « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes de l'opposition », *Jus politicum*, n°6, 2011.

¹⁰⁹⁰ M. MAUGUIN HELGESON, *op. cit.*, p. 58.

un projet de loi, soit en raison de la surcharge ou de la nouvelle répartition constitutionnelle de l'ordre du jour, soit à cause des risques politiques¹⁰⁹¹ que présente une telle initiative vis-à-vis de l'électorat.

À l'Assemblée nationale, il est fréquent que des propositions de loi de la majorité sénatoriale soient en réalité des projets de loi « déguisés » du Gouvernement ou du Chef de l'État, ces derniers ayant préféré confier leur dépôt à un parlementaire soutenu par son groupe, en raison du faible relai médiatique que comporterait une loi jugée impopulaire par l'exécutif¹⁰⁹². Dans le cas où la majorité sénatoriale coïnciderait avec celle du Gouvernement, l'exécutif serait encouragé à déposer sur le Bureau du Sénat les projets de loi impopulaires qui, « déguisés » en propositions de loi, auraient davantage de chance d'être adoptés par la majorité sénatoriale à l'insu des électeurs de la majorité présidentielle et de l'Assemblée nationale, en raison du caractère moins médiatique des débats législatifs à la seconde chambre. Le Gouvernement peut aussi être encouragé à transformer un projet de loi en proposition de loi pour s'affranchir de l'avis du Conseil d'État qui bien que facultatif n'en reste pas moins perçu comme un affront juridique. La logique majoritaire provoque alors un doute véritable sur « la véritable origine parlementaire des propositions »¹⁰⁹³.

La cohabitation est également une occasion pour le Gouvernement de transformer ses projets de loi en propositions. En effet, le Chef de l'État approuvant l'ordre du jour du Conseil des ministres sur lequel figurent les projets de loi, dispose en quelque sorte d'un droit de regard sur les sujets inscrits par le Gouvernement. En transformant le projet en proposition de loi, le Gouvernement s'affranchit de la volonté présidentielle. Ainsi, durant la première et la seconde cohabitation, les Gouvernements de Jacques Chirac et d'Édouard Balladur ont ainsi pu pallier les imprévisibilités des Conseils des ministres sous la présidence de François Mitterrand en disposant d'une

¹⁰⁹¹ Le Gouvernement se bornera ainsi à « ne pas défendre directement le texte, mais en assurera la préparation », in J-C. COLLIARD, *op. cit.*, p. 247.

¹⁰⁹² « L'exemple le plus notable est constitué par la loi du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise, destinée à substituer dans la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances un autre dispositif au « contrat première embauche », préparée officiellement de concert entre les dirigeants de la majorité parlementaire et les ministres intéressés », in P. BACHSCHMIDT, « Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *RFDC*, 2009, n°78, p. 353.

¹⁰⁹³ X. LATOUR, *op. cit.*, p. 1669.

majorité parlementaire dans les deux chambres, encourageant ainsi ces dernières, à légiférer conjointement au profit de la politique gouvernementale¹⁰⁹⁴.

Le relais des groupes politiques sur les propositions individuelles de sénateurs confère certes une meilleure efficacité pour son auteur, mais accroît également la discipline du groupe sur l'initiative et ainsi sur le contenu du texte. Dans tous les cas, le groupe sera invité à délibérer et à approuver le dépôt de la proposition de loi, sous réserve d'une étroite coordination avec le groupe de l'Assemblée nationale pour les textes politiquement sensibles, nécessaire à « la cohérence de l'action politique d'ensemble »¹⁰⁹⁵. Tous les groupes parlementaires indissociablement selon les Chambres, imposent une sorte de « visa »¹⁰⁹⁶ aux initiatives parlementaires, se caractérisant par une véritable « police interne »¹⁰⁹⁷ sous le regard vigilant des responsables du Gouvernement présents aux réunions des groupes parlementaires.

Cette coordination sera davantage encouragée si l'initiative vient d'un groupe parlementaire de la majorité gouvernementale puisqu'il s'agira non plus de convaincre la majorité de voter le texte, mais au contraire d'éviter la propagation des stratégies établies par l'opposition visant à permettre son échec du programme législatif gouvernemental. Bien qu'il puisse varier d'une chambre et d'une formation parlementaire à une autre, le contrôle politique des groupes parlementaires remet ainsi en cause le caractère « personnel de cette prérogative »¹⁰⁹⁸ et accentue le positionnement partisan des initiatives parlementaires.

La prééminence numérique des projets de loi sur les propositions de loi s'explique principalement par le système majoritaire qui tend à opérer une restriction de l'initiative législative des parlementaires suivant les volontés du Gouvernement. Le droit d'initiative législative des parlementaires ne peut être considéré

¹⁰⁹⁴ Il en fut ainsi avec la réforme de la Loi Falloux sous la seconde cohabitation.

¹⁰⁹⁵ Document technique pour la coopération, *Les groupes politiques Recueil de documents*, Service des relations internationales, Sénat, Décembre 2009, p. 37.

¹⁰⁹⁶ P. AVRIL, « Le Parlement législateur », *RFSP*, février 1981, p. 24.

¹⁰⁹⁷ G. CARCASSONNE, « Le bonheur de l'opposition », *Pouvoirs*, n°108, 2003, p. 147.

¹⁰⁹⁸ J-C. MASCLÉ, *Un député pour quoi faire ?*, PUF, 1982, p. 88 : « Le groupe instrument de la collectivisation de l'initiative parlementaire : (...) L'existence des groupes parlementaires réagit sur la pratique qui est faite de cette compétence et tend à transformer une compétence individuelle en compétence collective ou collectivement contrôlée », cité par M. MAUGUIN HELGESON, *op. cit.*, p. 34.

constitutionnellement comme un droit individuel, car d'une part, il fait intervenir les formations parlementaires de chaque assemblée et d'autre part, il existe des « contacts nombreux entre les titulaires de l'initiative »¹⁰⁹⁹. Avec l'apparition du fait majoritaire, ces propositions de loi apparaissent organiquement comme « une force complémentaire du programme gouvernemental »¹¹⁰⁰. Ces contacts se vérifient à la fois entre l'exécutif et le législatif comme au sein des deux composants de ce dernier. Il en résulte que la majorité parlementaire, accompagnée des moyens de rationalisation, dispose d'un contexte favorable au vote des propositions de loi qui ne peut se réaliser sans son assentiment.

La participation accrue du Gouvernement à l'initiative législative devant les deux assemblées est « un élément essentiel pour reconnaître que le gouvernement est une partie décisive de l'activité du Parlement »¹¹⁰¹. La limitation organique de l'initiative législative doit en revanche son succès à sa corrélation avec les restrictions matérielles juridiquement garanties par la Constitution.

B. L'encadrement matériel des initiatives législatives

Le droit constitutionnel de la V^e République renforcé par le phénomène majoritaire fixe une limitation organique aux initiatives législatives des parlementaires. S'observe alors, un encadrement juridico-politique dans le contrôle de ces initiatives à travers leur encadrement financier (1), comme spatial au regard du domaine gouvernemental (2).

¹⁰⁹⁹ G. BASTID-BURDEAU, *La genèse de l'initiative législative. Un cas : l'agriculture 1958-1968*, PUF, 1973, p. 552, cité par J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, Thèse de doctorat en droit public, 2004, p. 168.

¹¹⁰⁰ P. JAN, « Peut-on parler d'un sursaut parlementaire depuis la révision constitutionnelle de 2008 ? », *l'ENA hors les murs*, mars 2015, n°449, p. 8.

¹¹⁰¹ 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, Dalloz, 2009, p. 209.

1. *La rigidité de l'initiative législative par l'encadrement financier*

Les propositions de loi à la différence des projets de loi, sont soumises à une seconde restriction d'ordre constitutionnelle : l'interdiction de toute initiative législative tendant à porter une atteinte aux finances publiques aux termes de l'article 40 C.¹¹⁰². Le bicamérisme est ici égalitaire dans la mesure où les deux chambres sont indissociablement soumises à cette exigence constitutionnelle.

La V^e République reprend ici un élément de la rationalisation parlementaire déjà présent dans la Constitution de 1946¹¹⁰³ et comportant aux termes de la jurisprudence constitutionnelle « un caractère absolu »¹¹⁰⁴. Celle-ci se justifie par la volonté « d'éviter que le budget, traduction chiffrée du plan d'action gouvernemental, ne soit remis en cause par l'initiative anarchique et éventuellement démagogique des parlementaires »¹¹⁰⁵. Les parlementaires ont été perçus comme trop dépensiers, professant des promesses dispendieuses à leurs électeurs, et non suffisamment soucieux de la gestion des deniers publics¹¹⁰⁶. Les parlementaires ont été aujourd'hui comme naguère présentés comme peu parcimonieux en raison des risques de complaisance électorale attribuée tout particulièrement au « suffrage universel »¹¹⁰⁷. *A contrario*, le Gouvernement est présumé plus soucieux de la rigueur budgétaire.

Le Gouvernement peut donc soulever l'irrecevabilité financière d'une proposition de loi au motif qu'elle grèverait le budget de l'État de dépenses supplémentaires. L'application de l'article 40 C. à l'initiative du Gouvernement peut

¹¹⁰² Art. 40 C. disposant : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

¹¹⁰³ Art. 17 de la Constitution du 27 octobre 1946 disposant : « Les députés à l'Assemblée nationale possèdent l'initiative des dépenses. Toutefois, aucune proposition tendant à augmenter les dépenses prévues ou à créer des dépenses nouvelles ne pourra être présentée lors de la discussion du budget, des crédits prévisionnels et supplémentaires ».

¹¹⁰⁴ Cons. const., 78-94 D, 14 juin 1978.

¹¹⁰⁵ P. ARDANT et B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 23^{ème} éd., 2011, p. 602.

¹¹⁰⁶ Ces méfiances furent résumées par Paul Reynaud, alors Président de la commission des Finances, au sein du Comité consultatif constitutionnel, le 8 août 1958 : « Admettre [...] des propositions de dépenses compensées [...] c'est la ruine des finances publiques », in *Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur la redevabilité financière des initiatives parlementaires*, présenté par J. CAHUZAC, n°4392, Assemblée nationale, Session 2011-2012, p. 88.

¹¹⁰⁷ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 201.

naturellement s'expliquer par le souci d'une gestion saine et équilibrée des deniers publics. Cependant elle est également l'un des moyens constitutionnels permettant originairement de pallier l'indocilité de la majorité parlementaire. Ainsi le 3 novembre 2011, le Gouvernement a pu opposer, l'article 40 à une proposition de loi issue de la majorité sénatoriale, ayant pour objet de fixer la scolarité obligatoire dès 3 ans. Au même titre que l'Assemblée nationale, la seconde chambre est ainsi restreinte matériellement dans ses initiatives législatives par l'instauration des mécanismes constitutionnels de rationalisation du parlementarisme.

Les sénateurs comme les députés sont autorisés, aux termes de la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹¹⁰⁸, à proposer des lois qui se traduiraient par une augmentation des ressources publiques par l'instauration d'un mécanisme compensatoire, leur permettant de « gager »¹¹⁰⁹ leur initiative, c'est-à-dire de proposer la création d'une recette compensant la diminution d'une ressource ou l'augmentation d'une charge. En revanche l'article 40 s'oppose à toute « aggravation d'une charge »¹¹¹⁰ en l'absence de mécanisme de compensation, ce qui conduit notamment à prohiber les initiatives parlementaires qui auraient « des incidences directes et certaines sur les ressources et les dépenses publiques, c'est-à-dire de l'État et des collectivités territoriales (...) »¹¹¹¹. En tant que représentant des collectivités territoriales, le sénateur est ici directement affecté dans ses initiatives. Toutefois, cette prohibition ne concerne que les initiatives parlementaires. Aussi la majorité parlementaire peut-elle faire appel au Gouvernement pour « reprendre à son compte »¹¹¹², sous forme de la transformation d'un projet de loi, une initiative parlementaire de sa majorité incriminée par l'article 40 C.

Les modalités de contrôle de la recevabilité financière des initiatives législatives des parlementaires sont mises en place par le règlement des Chambres. Il s'agit

¹¹⁰⁸ Cons. const., 76-64 DC, 2 juin 1976.

¹¹⁰⁹ Document technique pour la coopération, *Recueil de fiches techniques sur le statut, les fonctions, les procédures et les l'organisation du Sénat*, Service des relations internationales du Sénat, Mars 2009, p. 138.

¹¹¹⁰ M. MAUGUIN HELGESON, *op. cit.*, p. 96.

¹¹¹¹ F. QUEROL, *L'élaboration de la loi de Finance*, Economica, 1998, p. 74.

¹¹¹² M. MAUGUIN HELGESON, *op. cit.*, p. 96.

d'opérer « un renversement de la charge de la preuve »¹¹¹³ puisque, sous la IV^e République, il appartenait au Gouvernement d'apporter la preuve de l'irrecevabilité financière.

L'examen de la recevabilité financière de la proposition de loi fait intervenir le Bureau des Assemblées¹¹¹⁴ qui, à raison de sa composition, réalise une interprétation majoritaire de la constitutionnalité des propositions de loi. Après la mise en distribution de la proposition aux parlementaires, la recevabilité du texte est examinée par le bureau de la commission des finances, instance dans laquelle la majorité est assurée d'être majoritaire. L'irrecevabilité des propositions de loi fait également intervenir le président de la commission des finances, ce qui explique une nouvelle fois, le contrôle étroit réalisé par la majorité parlementaire dans la répartition des postes, du moins jusqu'à son attribution *de facto* à l'opposition.

Si le président de la commission des finances est seul « juge »¹¹¹⁵ de la recevabilité financière des initiatives législatives, cette appréciation reste tributaire de la logique majoritaire et de l'interprétation du Conseil constitutionnel. La procédure de contrôle de la recevabilité financière confie ainsi à « des instances parlementaires »¹¹¹⁶ dans lesquelles la majorité est numériquement majoritaire le soin de statuer sur la question de la recevabilité au cours de la procédure législative. Cette procédure interne a obtenu un succès immédiat à l'Assemblée nationale, puisque pour la seule année 1959, 15 des 16 propositions¹¹¹⁷ ont été déclarées irrecevables sur le fondement de l'article 40 C.

Le droit d'initiative législative des parlementaires des deux assemblées ne peut constitutionnellement s'exercer que dans la seule mesure où la norme ne comporte aucun grief financier relevé par la commission suivant les procédés organisés par le règlement des chambres. Les deux assemblées ont mis en place deux procédés

¹¹¹³ J-P. CAMBY et P. SERVENT, *Le travail parlementaire sous la cinquième république*, Montchrestien, 5^{ème} éd., 2011, p. 96.

¹¹¹⁴ Art.24 RS.

¹¹¹⁵ *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, sur la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat*, P. MARINI (dir.), n°263, 2013-2014, Sénat, p. 9.

¹¹¹⁶ *Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du plan, sur la recevabilité financière dans la procédure législative à l'Assemblée nationale*, P. MEHAIGNERIE (dir.), n°3247, Session 2005-2006, Assemblée nationale, p. 10.

¹¹¹⁷ O. GARIAZZO, in *La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, op. cit., p. 1012.

radicalement différents pour examiner les irrecevabilités financières législatives. L'Assemblée nationale, siège par excellence de la majorité parlementaire, organise un contrôle très strict de nature « *a priori* »¹¹¹⁸, qui se caractérise entièrement par un « esprit de système »¹¹¹⁹.

Le contrôle interne est d'abord organisé par un premier filtre applicable, dès le dépôt de la proposition de loi par l'intermédiaire du Bureau. En complément du contrôle au dépôt, l'article 89 al.4 du RAN ouvre « une possibilité de vérifier la recevabilité financière *a posteriori* »¹¹²⁰. Ce « contrôle sur évocation »¹¹²¹ peut intervenir à tout moment, au cours d'une lecture devant l'Assemblée, sur saisine de tout député ou du Gouvernement. Tout parlementaire comme tout membre du Gouvernement peut saisir à n'importe quelle étape de la procédure législative, le président de la commission des finances¹¹²², en charge du respect de sa vérification. La lettre de la règle posée par l'article 89 du RAN est très « sévère puisque, non seulement elle empêche l'adoption de propositions irrecevables (...), mais également leur dépôt, leur publication et donc tout débat »¹¹²³. Cette étroitesse du contrôle s'explique par la volonté d'obtenir une majorité parlementaire docile par le concours des mécanismes de rationalisation parlementaire. Cette disposition a fait ses preuves dès les premiers mois de la V^e République, puisqu'un grand nombre de propositions de loi furent écartées au titre de l'article 40 entre 1958 et 1962, à une époque où la majorité parlementaire n'était pas clairement définie. En dépit de la recrudescence du dépôt des propositions de loi, les irrecevabilités de l'article 40 ont été très modestement soulevées par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale¹¹²⁴, le phénomène majoritaire ayant pour conséquence d'entraîner un examen parcimonieux des initiatives

¹¹¹⁸ M. MAUGUIN HELGESON, *op. cit.*, p. 97.

¹¹¹⁹ O. GARIAZZO, *op. cit.*, p. 1022.

¹¹²⁰ *Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur la redevabilité financière des initiatives parlementaires*, présenté par J. CAHUZAC, n°4392, Assemblée nationale, Session 2011-2012, p. 21.

¹¹²¹ *Ibid.*

¹¹²² Art.89, RAN disposant en ce sens : « Les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment aux propositions de loi et aux amendements, ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles sont saisies, par le Gouvernement ou par tout député. L'irrecevabilité est appréciée par le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet ».

¹¹²³ *Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur la redevabilité financière des initiatives parlementaires*, *op. cit.*, p. 12.

¹¹²⁴ *Ibid.*, p. 172.

législatives de l'opposition afin d'en rechercher les griefs d'inconstitutionnalité sur le fondement financier.

Le règlement de la seconde chambre prévoit également un contrôle de la recevabilité des propositions de loi au moment de leur dépôt par le Bureau. Sa rédaction plus sévère que celle du règlement de l'Assemblée nationale, en ce que la proposition de loi doit être « gagée » dès son dépôt sous peine d'être déclarée immédiatement irrecevable. Cependant, la seconde chambre s'est longtemps estimée exemptée de tout contrôle *a priori* en matière de recevabilité financière, ce qui conduisait souvent à ce qu'une proposition de loi « déclarée irrecevable à l'Assemblée puisse, en revanche, être débattue, voire adoptée, au Sénat »¹¹²⁵.

Le Sénat a désormais adopté une position réglementaire analogue au Règlement de l'Assemblée nationale¹¹²⁶. Toutefois la seconde chambre tenta une habile manœuvre consistant à aligner en 1978 le régime de recevabilité des propositions de loi sur celui des amendements¹¹²⁷, c'est-à-dire par l'intermédiaire de la commission des finances, après le dépôt du texte et en cours de débat. Cette résolution mettait fin au contrôle *a priori* de recevabilité financière des propositions de loi en commission, en permettant de soulever son irrecevabilité uniquement lors de la séance publique, par le mécanisme de l'exception d'irrecevabilité. Le Conseil constitutionnel jugea dans une décision du 14 juin 1978 que la modification du règlement du Sénat était contraire à la Constitution. En effet, la logique de l'article 40 exigeait « qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions de loi formulées par les sénateurs, et cela antérieurement à l'annonce par le Président de leur dépôt et donc avant qu'elles ne puissent être imprimées, distribuées et renvoyées en

¹¹²⁵ M-A. GRANGER, « La rénovation du droit d'amendement », *RFDC*, n°75, 2008, p. 587.

¹¹²⁶ Art.24 RS, disposant en ce sens que « Les propositions de loi ont trait aux matières déterminées par la Constitution et les lois organiques. Si elles sont présentées par les sénateurs, elles ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit la diminution d'une ressource publique non compensée par une autre ressource, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique » ; Art.45 RS : « La commission des finances contrôle la recevabilité financière des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution » ; Art.89 RAN : « Les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment aux propositions de loi et aux amendements, ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles sont saisies, par le Gouvernement ou par tout député. L'irrecevabilité est appréciée par le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet ». Voir en ce sens, J-F. KERLEO, « Plaidoyer en faveur d'une réforme de l'article 40 de la Constitution », *RFDC*, n°99, 2014, pp. 507-531.

¹¹²⁷ Résolution en date du 9 mai 1978 tendant à modifier les articles 24, 19, 42, 44, 45 et 60 bis du Règlement du Sénat.

commission, afin que soit annoncé le dépôt des seules propositions qui, à l'issue de cet examen, n'auront pas été déclarées irrecevables »¹¹²⁸.

La seconde chambre ne réalisa aucune modification de son règlement, avant que le Conseil constitutionnel ne réitère sa condamnation dans sa décision du 14 décembre 2006¹¹²⁹. Le Sénat s'inclina devant les remontrances du Conseil et procéda à une modification de son règlement en réhabilitant le contrôle *a priori* d'irrecevabilité financière des initiatives législatives des parlementaires, dont la réforme fut partiellement validée dans la décision du Conseil du 25 juin 2009¹¹³⁰. Cette modification tardive du règlement du Sénat explique que son opposition au fait majoritaire et sa prétention à l'autonomie parlementaire ne sauraient être éternelles à raison de l'acculturation au phénomène majoritaire, comme du respect de l'autorité des décisions émises par l'organe juridictionnel en charge originairement de veiller aux respects des intérêts du Gouvernement.

Le bicamérisme de la V^e République présente une certaine forme d'égalité dans la mesure où les deux chambres sont communément et constitutionnellement restreintes matériellement dans l'initiative législative, et que ces dernières ont organisé un système de contrôle de recevabilité financière contraignant et obéissant à la logique majoritaire. Une telle logique organisationnelle et fonctionnelle va se retrouver dans le contrôle visant à vérifier la frontière des domaines législatifs et réglementaires.

¹¹²⁸ Cons. const., 78-94 DC, 14 juin 1978.

¹¹²⁹ Cons. const., 2006-544 DC, 14 décembre 2006, « que, si la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40, cette condition est subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en œuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements ; qu'une telle procédure n'a pas encore été instaurée au Sénat.

¹¹³⁰ Cons. const., 2009-582 DC, 25 juin 2009, « qu'il résulte de ces dispositions et du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution précité que chaque assemblée doit avoir mis en œuvre un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt des amendements y compris auprès de la commission saisie au fond ; qu'ainsi, les dispositions qui permettent à la commission saisie au fond de se réunir " pour examiner les amendements du rapporteur ainsi que les amendements déposés au plus tard l'avant-veille de cette réunion " après avoir permis leur dépôt et leur mise en distribution, sans exiger un examen préalable de recevabilité, sont contraires à la Constitution ».

2. *Le maintien d'un encadrement spatial des initiatives législatives*

La Constitution du 4 octobre 1958 met fin au caractère illimité du domaine de la loi en instaurant, dans la perspective de préserver les prérogatives gouvernementales, un domaine réglementaire protégé par des mécanismes juridiques afin d'éviter tout empiètement parlementaire « à venir »¹¹³¹. Initialement conçu dans la perspective d'assurer le partage des compétences normatives entre les domaines gouvernemental et parlementaire, cette disposition s'inscrit désormais comme « un instrument »¹¹³² au service de la majorité politique, contre les initiatives législatives de la minorité.

Cette affirmation conduit à rappeler la finalité des mécanismes de rationalisation parlementaire dont fait partie l'article 41 C., à savoir que le Gouvernement peut utiliser ces mécanismes en cas de non-disposition d'une majorité pour rejeter « les initiatives auxquelles il est opposé »¹¹³³. En réalité, l'article 41 C. a été utilisé systématiquement alors que le Gouvernement possédait une majorité parlementaire. L'objectif était de pallier l'existence d'une majorité parlementaire indocile, dont les velléités conduiraient à dénaturer le contenu des textes et corrélativement à nuire aux intérêts de l'exécutif. Cette utilisation peut permettre d'éviter que certains éléments de la majorité rallient des initiatives législatives émanant de la minorité, ou encore permettre de masquer « les dissensions qui peuvent apparaître au sein de cette majorité »¹¹³⁴.

Aux termes de l'article 41 C., le Gouvernement ou le Président de l'assemblée depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 peut opposer à l'occasion du dépôt ou de la discussion d'une proposition de loi l'irrecevabilité « législative », lorsqu'une proposition n'est pas « du domaine de la loi, ou intervient dans un domaine où le Parlement a autorisé le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance »¹¹³⁵. Contrairement aux parlementaires qui ne peuvent soulever l'irrecevabilité

¹¹³¹ Expression employée par Michel Debré à l'occasion du discours devant le Conseil d'Etat du 27 août 1958.

¹¹³² É. OLIVA, *L'article 41 de la Constitution du 4 octobre 1958 : initiative législative et Constitution*, Economica, PUAM, 1997, p. 246.

¹¹³³ R. JANOT, « l'origine des articles 34 et 37 », in *Le domaine de la loi et du règlement*, L. FAVOREU (dir.) ; coll. Droit public positif, Economica-PUAM, 2^{ème} éd., 1982, p. 67.

¹¹³⁴ É. OLIVA, *op. cit.*, p. 474.

¹¹³⁵ <http://www.senat.fr/role/fiche/ppl.html>

« législative », le Gouvernement demeure seul juge de l'opportunité de cette irrecevabilité comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision 95-366 DC¹¹³⁶. Cette irrecevabilité, bien que rarement utilisée, peut être soulevée lors de l'inscription du texte par la Conférence des présidents à l'ordre du jour, ou plus systématiquement lors de sa discussion en séance publique. À la différence de la recevabilité « financière », la recevabilité « législative » n'est pas « systématiquement contrôlée »¹¹³⁷ au moment du dépôt des propositions. À l'Assemblée nationale, l'article 93 RAN dispose que l'une ou l'autre des autorités habilitées peuvent soulever « à tout moment » l'irrecevabilité « législative » de la proposition de loi. Le règlement du Sénat propose une rédaction similaire au titre de l'article 45, en précisant simplement que l'irrecevabilité peut être soulevée avant comme « au commencement de la séance publique ».

Cette disposition fut utilisée avec une relative parcimonie et indissociablement selon les chambres, avec un total de 55 utilisations pour la seconde chambre contre 39 pour la première¹¹³⁸. L'une des raisons, pour le moins secondaire compte tenu de son caractère « technique »¹¹³⁹, est que l'irrecevabilité bloque l'avancée de la procédure législative et ainsi l'élan législatif fixé par le Gouvernement. La raison principale de cette faible utilisation doit être comprise à l'aune du système majoritaire. En effet, une proposition de loi qui contiendrait des dispositions réglementaires correspondrait à un texte qui heurterait les options politiques du Gouvernement. Cette initiative, provenant généralement de l'opposition et plus rarement de la majorité, dissimulerait une « opposition de fond, politique ou technique »¹¹⁴⁰, conduisant le Gouvernement à soulever l'irrecevabilité. Si l'initiative vient de l'opposition, le Gouvernement possède l'assurance qu'il pourra compter sur sa majorité pour écarter le texte à l'occasion du débat et donc qu'il n'aura nul besoin de soulever de sa propre initiative l'irrecevabilité.

¹¹³⁶ « Considérant en revanche qu'il ressort de l'article 41 de la Constitution précité que la faculté d'opposer l'irrecevabilité qu'il prévoit, doit résulter de la seule initiative du Gouvernement prise sans que celui-ci ait à exposer au cours d'un débat préalable les raisons de nature à déterminer son appréciation », Cons. const., 95-366 DC, 8 novembre 1995.

¹¹³⁷ <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/l-initiative-parlementaire>.

¹¹³⁸ Le Sénat utilisa notamment cette procédure pour l'approbation des accords de Schengen en 1991 ou à l'occasion de la révision de la loi Falloux en 1993, informations et chiffres relevés par J-P. CAMBY et P. SERVENT, *op. cit.*, p. 92.

¹¹³⁹ D. MAUS, « La Constitution jugée par sa pratique », *RFSP*, 1984, pp. 888-889.

¹¹⁴⁰ G. DRAGO, « Le partage loi/règlement : un nouvel équilibre à construire », *La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, J-P. CAMBY, P. FRAISSEIX, J. GICQUEL (dirs.), LGDJ, 2011, p. 191.

En revanche, si l'initiative vient de la majorité soulever l'irrecevabilité peut se révéler délicat pour le Gouvernement, qui ne souhaite pas affecter les relations avec sa majorité.

Si la reconnaissance de l'irrecevabilité empêche toute discussion du texte¹¹⁴¹ et entraîne son rejet, les conséquences de cette irrecevabilité « législative » supposent en revanche une négociation et un accord amiable entre le Gouvernement et le Président de l'assemblée, que le système majoritaire a réduit en simple formalité. En effet, dans l'hypothèse où l'irrecevabilité est soulevée par le Gouvernement, elle doit être confirmée et relayée par le Président de l'assemblée pour entraîner son rejet immédiat et inversement. Le règlement de l'Assemblée nationale comme celui du Sénat¹¹⁴² prévoient la consultation du président de la commission des lois ou d'un membre de son Bureau dans l'appréciation de la décision du Président de l'assemblée.

La composition majoritaire des présidences des commissions, de leur bureau et leur coïncidence régulière avec la majorité gouvernementale rendent systématiques les accords sur l'appréciation de l'irrecevabilité, tout en corroborant la volonté gouvernementale d'écarter une proposition de loi. Or, à l'Assemblée nationale, l'occupant du Perchoir et le Gouvernement ont toujours été membres de la majorité gouvernementale, ce qui explique la « systématisme »¹¹⁴³ des accords trouvés sur les irrecevabilités « législatives » et la rareté des arbitrages du Conseil constitutionnel face à l'hypothèse d'un échec du « règlement amiable »¹¹⁴⁴.

Ces accords majoritaires permettent d'éviter de rendre public un conflit entre le Gouvernement et la majorité parlementaire représentée par le Président de la chambre, et ainsi de renforcer la solidarité majoritaire en enterrant les dissensions éventuelles. Le Président de la chambre en tant que membre de la majorité parlementaire, possède incontestablement un rôle politique, ce qui n'exclut pas le détournement du procédé

¹¹⁴¹ Art.45 al.7 RS.

¹¹⁴² Art.45 al.8 RS.

¹¹⁴³ Dans « plus de 90% des cas, l'irrecevabilité est confirmée par le président de l'assemblée intéressée et il n'y a donc pas lieu de saisir le Conseil », *in* M. TROPER et F. HAMON, *op. cit*, p. 753.

¹¹⁴⁴ P. ARDANT et B. MATHIEU, *op. cit*, p. 596.

dans « un but partisan »¹¹⁴⁵. En effet, dans l'hypothèse où le Gouvernement souhaite défendre son domaine de compétence, il pourra soulever l'irrecevabilité et le Président de la chambre ratifiera sans surprise son choix. Cependant, dans l'hypothèse où le Gouvernement ne souhaiterait pas défendre son domaine réglementaire (et l'on comprend mal pour quelle raison), le Président « allié politique »¹¹⁴⁶ de ce dernier, s'en chargerait à sa place. Les statistiques d'irrecevabilité des propositions ou des amendements en application de l'article 41 par les Présidents des assemblées corroborent la prégnance du fait majoritaire au Perchoir comme au Plateau. Ainsi entre 1981 et 1993 aucune irrecevabilité ne fut soulevée par le Président de l'Assemblée nationale et de façon identique pour le Président du Sénat sauf pour les années 1986 et 1993¹¹⁴⁷.

Dans l'hypothèse où le Gouvernement et le Président de l'assemblée ne sont pas parvenus à un accord, le Conseil constitutionnel peut être saisi de la question. Le Conseil constitutionnel dans une décision « remarquée » du 30 juillet 1982 (Cons. const., 82-143 DC, 30 juillet 1982) a contribué à faire perdre de sa substance à l'article 41, déclarant qu'il s'agissait d'une prérogative personnelle et facultative du Gouvernement et en refusant que « les parlementaires puissent se prévaloir du caractère réglementaire d'une disposition pour en demander la censure »¹¹⁴⁸. Cependant, les rares saisines¹¹⁴⁹ du Conseil constitutionnel sur cette question s'expliquent également par la docilité de la majorité parlementaire représentée par le Président de l'assemblée. La dernière utilisation qui en fut faite provenait du Président du Sénat et visait une

¹¹⁴⁵ « Le dispositif n'est au service que du Gouvernement et du Président de l'assemblée saisie, autrement dit de la majorité. Ce n'est pas ainsi que l'on pourra lutter efficacement contre les empiètements du domaine législatif sur le domaine réglementaire ! En effet, à quoi bon prévoir une procédure permettant d'opposer une irrecevabilité si l'on sait d'avance que, pour des raisons de connivence entre le Gouvernement et la majorité, cette procédure ne pourra jamais être utilisée ? », Intervention de Alima Boumediene-Thiery, Sénat, Séance du 16 juin 2008, cité par B. QUIRINY, « La métamorphose de l'article 41 de la Constitution », *RFDC*, n°82, 2010, p. 322.

¹¹⁴⁶ *Ibid.*

¹¹⁴⁷ *Les Grands textes de la pratique institutionnelle de la V^e République*, textes et documents rassemblés par D. MAUS, La documentation française, 1995, p. 183.

¹¹⁴⁸ J-P. CAMBY et P. SERVENT, *op. cit.*, p. 92.

¹¹⁴⁹ La dernière remonte à la décision n° 79-11 FNR du 23 mai 1979. Selon F. LUCHAIRE, « En 26 ans, le Conseil constitutionnel n'est intervenu en application de l'article 41, que 11 fois dont 7 réalisées à la demande de la seconde chambre, in *La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, *op. cit.*, p. 1028.

proposition de loi visant à compléter le Code du travail alors que le Premier ministre avait invoqué leur caractère réglementaire¹¹⁵⁰.

En cas de discordance entre la majorité ayant permis l'élection du Président et la majorité gouvernementale, il serait sans doute observable une accentuation des divergences de fond sur l'appréciation du domaine de la loi à l'égard des propositions législatives, ce qui ne s'est jamais vérifié pour l'Assemblée nationale. Avec la persistance du fait majoritaire, l'article 41 ne permettra en réalité que d'enrayer « les initiatives intempestives de l'opposition »¹¹⁵¹. Par ailleurs, il est plus aisé pour le Gouvernement d'inviter sa majorité « à rejeter le texte, plutôt que de mettre en œuvre à son encontre des artifices de procédure »¹¹⁵². Avec l'existence du fait majoritaire, le Gouvernement consent à des immixtions parlementaires dans son domaine réglementaire, que le constituant n'avait pas prévues en présupposant une majorité parlementaire introuvable.

Dans l'hypothèse où le Gouvernement accepte une ingérence dans le domaine réglementaire, l'usage de l'article 41 demeure superfétatoire. Néanmoins, dans l'hypothèse où le Gouvernement n'y consent pas, « la discipline majoritaire suffit à dissuader »¹¹⁵³ les parlementaires de toute tentative d'ingérence. Enfin et suivant la logique majoritaire, le Gouvernement a tout intérêt à ne pas « s'insurger » contre les dispositions réglementaires contenues dans les propositions de loi déposées par les membres de sa majorité. En effet cette concession lui permettra de donner un satisfecit aux initiatives de sa majorité et d'éviter ainsi de lui « déplaire »¹¹⁵⁴ en acceptant ses propositions législatives renforçant ainsi sa solidarité.

¹¹⁵⁰ Décision 79-11 FNR, du 23 mai 1979, proposition de loi tendant à compléter l'article L 22-1 du code du Travail : « Considérant que la proposition de loi soumise au Conseil constitutionnel en application de l'article 41 de la Constitution tend à ajouter le 8 mai à la liste des jours fériés figurant à l'article L 222-1 du code du travail, tel qu'il a été établi par la loi du 2 janvier 1973 ; que, de ce fait, une telle disposition a pour effet de modifier les obligations relatives aux conditions de travail et de rémunération et, par suite, met en cause un principe fondamental du droit du travail ; qu'elle ressortit, dès lors, au domaine de la loi ».

¹¹⁵¹ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 205.

¹¹⁵² <http://www.senat.fr/role/fiche/ppl.html>

¹¹⁵³ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 205.

¹¹⁵⁴ L. FAVOREU, P. GAIA, R. GHEVONTIAN, J.-L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 17^{ème} éd., 2015, p. 829.

En dehors des « obstacles juridiques »¹¹⁵⁵ visant à freiner l'initiative législative des parlementaires, se dressent également des « obstacles politiques »¹¹⁵⁶, encouragés par le système majoritaire de la V^e République. Les assemblées parlementaires sous la V^e République procèdent à une « autorégulation »¹¹⁵⁷ éliminant les initiatives législatives jugées inconstitutionnelles, favorisant ainsi l'ascendant institutionnel du Gouvernement. Une telle conséquence s'observera identiquement au sein du Parlement bicaméral, dans un lieu pourtant normalement moins enclin à la logique majoritaire : les commissions permanentes.

Paragraphe 2 : La préparation majoritaire à la phase d'examen et d'instruction du texte en commission parlementaire

Le travail en commission suppose la réunion d'un nombre restreint de parlementaires qui échapperait à l'emprise du Gouvernement par la conjonction d'un « entre soi » et d'une culture parlementaire autonome en vue de l'exercice d'un travail technique. L'apparition du fait majoritaire établit néanmoins un cadre de travail caractérisé par le clivage majorité/opposition dans la délibération du travail en commission (**A**), restreignant ainsi la portée effective du produit législatif des commissaires (**B**) et conférant indéniablement à cette instance l'exécution d'un « travail politique »¹¹⁵⁸.

A. La direction majoritaire du travail en commission

Le travail en commission consiste à préparer la discussion du texte avant son passage devant l'ensemble de la représentation nationale. La faible médiatisation des travaux des commissaires n'empêche pas néanmoins la fixation gouvernementale d'une

¹¹⁵⁵ M-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, LGDJ, 2013, p. 556.

¹¹⁵⁶ Expressions employées par *Ibid*, p. 586 ; J. et J-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 28^{ème} éd., 2014, p. 720.

¹¹⁵⁷ A-M. LE POURHIET, *Droit constitutionnel*, Economica, 6^{ème} éd., 2014, p. 435.

¹¹⁵⁸ J-L. HERIN, « la qualité de la loi », *op. cit*, p. 43.

discipline majoritaire au sein du travail en commission (1), manifestée par un cadre spatio-temporel caractérisé par le clivage majorité/opposition (2).

1. La discipline majoritaire dans le travail en commission

Les commissions parlementaires ont souvent cette image commune d'un lieu « pacifié de règlement des conflits »¹¹⁵⁹ qui transcenderait et les intérêts partisans. Cette observation se justifie mal dans un système majoritaire comme celui de la V^e République, caractérisé par l'emprise des groupes politiques sur les membres des commissions des deux chambres du Parlement.

Les groupes parlementaires sont responsables à la fois de la nomination des présidents de commission comme de la répartition de leurs membres au sein des commissions en fonction de leur effectif. Les partis politiques, par l'entremise des groupes parlementaires, cherchent ainsi à « contrôler les prises de position des commissions »¹¹⁶⁰ même si les statuts des partis politiques ne contiennent généralement pas de disposition propre sur le sujet. En effet, en étant réunis dans des instances peu nombreuses et regroupant certaines affinités encouragées par la spécialité des commissions, les commissaires pourraient avoir la tentation de prétendre à une certaine autonomie dans leur travail, indépendamment de la « ligne majoritaire »¹¹⁶¹ fixée par le Gouvernement. Les parlementaires de la majorité siégeant en commission suivent généralement « sans restriction la position de leur groupe parlementaire »¹¹⁶² en soutien de la politique gouvernementale, tandis que les parlementaires de l'opposition y expriment leur rejet, rendant stérile et superfétatoire le débat législatif. Le rôle de la commission consiste ainsi à maintenir le clivage entre le bloc majoritaire et le bloc minoritaire, tel qu'il apparaît publiquement en séance plénière.

¹¹⁵⁹ G. SARTORI, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, New Jersey, Chatham House, 1987, ch. 8.

¹¹⁶⁰ M. MAUGUIN HELGESON, *op. cit.*, p. 202 ; « C'est à la Salle Colbert, affectée au Palais Bourbon au groupe majoritaire qu'avant la séance publique se déroule actuellement le débat réel entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement », in R. CAPITANT, *Démocratie et participation politique*, Bordas, 1972, cité in *Espoir* n°36, Plon, 1981, p. 55.

¹¹⁶¹ *Ibid.*, p. 202.

¹¹⁶² C. VIKTOROVITCH, « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat : un havre de paix ? », *Parlement, Revue d'Histoire politique*, n°14, 2010, p. 96.

Pendant le débat, le rapporteur exerce une influence prépondérante sur les choix du groupe majoritaire, ce qui fait de lui indiscutablement la « boussole » de la majorité parlementaire dont le nord représenterait la ligne gouvernementale. Cependant les groupes parlementaires assistent également le rapporteur dans la préparation du rapport de la commission et déposent des amendements lors des débats en commission de sorte que se développe comme le soulignait Pierre Avril, « une bureaucratie partisane »¹¹⁶³.

Le rôle du groupe parlementaire est indiscutablement politique, puisqu'il consiste à « concerter les positions de leurs membres »¹¹⁶⁴ en vue de la délibération en séance plénière. Cette « emprise » des groupes politiques sur le travail en commission, pour reprendre l'expression de Pauline Türk, fait perdre aux commissions des deux chambres, la technicité et la réflexion des débats qui ont fait longtemps leur réputation, tout particulièrement à la seconde chambre. La tutelle des groupes politiques se traduit par la discipline de vote sur laquelle « veille chaque responsable de groupe, chargé de faire respecter les positions arrêtées par celui-ci »¹¹⁶⁵.

Avant d'entamer l'examen du rapport, la commission peut procéder à des auditions publiques. Le Gouvernement, qui dispose déjà d'un droit constitutionnel à assister aux séances des commissions peut également être auditionné par cette dernière¹¹⁶⁶. Les ministres se retrouveront ainsi entourés de la majorité parlementaire qui soutient par définition leur action et qui pourra le cas échéant leur demander des explications sur tel ou tel point du texte. Si la réponse du Gouvernement à ses auditions demeure facultative, Pierre Avril et Jean Gicquel soutiennent toutefois que ce droit vaut « obligation »¹¹⁶⁷ en raison de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale. Au Sénat comme à l'Assemblée nationale, la présence du Gouvernement à ces auditions est fortement recommandée pour ce dernier afin d'entretenir et de raviver

¹¹⁶³ P. AVRIL, « Les commissions parlementaires entre groupes politiques et Gouvernement », *in Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, Acte du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat par l'université Toulouse I, Coll. Grands colloques, Montchrestien, Octobre 2010, p. 92.

¹¹⁶⁴ *Ibid.*

¹¹⁶⁵ *Ibid.*

¹¹⁶⁶ Art.18 al.1 RS.

¹¹⁶⁷ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 4^{ème} éd., 2010, p. 167.

au sein des commissions, « le dialogue et la négociation avec sa majorité »¹¹⁶⁸.

Les commissions parlementaires possèdent le droit d'amendement, bien que le texte constitutionnel ne le mentionne pas. La « concertation majoritaire » se vérifie également à cette occasion, dans l'hypothèse où la majorité « peut ne pas être satisfaite des contenus du projet ou de la proposition de loi »¹¹⁶⁹. En revanche les modifications apportées à la loi devront traduire « la volonté de la majorité au sein de la commission et recueillir l'accord de l'exécutif »¹¹⁷⁰. Le rapporteur de la commission joue ici un rôle indiscutable, ce qui justifie son appartenance à la majorité parlementaire. Sa fonction nécessite en effet la recherche perpétuelle du compromis parlementaire sur les modifications apportées à la loi, entre la majorité présente en commission et l'exécutif¹¹⁷¹.

L'examen du rapport précipite la logique majoritaire qui se vérifiera ensuite en séance publique. Le rapporteur prend en effet la parole en premier, réalise un exposé général sur l'ensemble du texte avant de donner son sentiment général sur les objectifs et les finalités du texte. Il peut à cette occasion émettre des réserves qui se traduisent par un dépôt d'amendement ou une invitation à un rejet du texte.

Le rapporteur et la majorité « tranchent les points importants en commission »¹¹⁷², selon les modalités généralement fixées auparavant par les groupes politiques. Il s'en suit un débat entre la majorité et l'opposition, dans lequel chaque commissaire peut prendre la parole et demander des explications au rapporteur. Les débats en commission sont ainsi imprégnés d'un « contexte majoritaire »¹¹⁷³ qui ne fait

¹¹⁶⁸ M. BONNARD, « l'Assemblée à l'écoute de l'extérieur : les auditions », p. 6, in *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, colloque de l'Association française de sciences politiques, 21-22 novembre 1985, cité par C. VINTZEL, *op. cit.*, p. 399.

¹¹⁶⁹ P. LOQUET, *Les commissions parlementaires permanentes de la V^e République*, PUF, 1982, p. 83.

¹¹⁷⁰ J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 88.

¹¹⁷¹ « Les rapporteurs ont la responsabilité de mettre au point, « une rédaction acceptable pour le Gouvernement comme pour leurs collègues et défendre, celle-ci, d'abord en commission puis en séance », in P. AVRIL, « Le Parlement législateur », *RFSP*, février 1981, p. 26 ; « Leur action est décisive dans la recherche d'un compromis entre le projet du gouvernement et les souhaits exprimés par la majorité », A. KIMMEL, *op. cit.*, p. 153.

¹¹⁷² J-E. GICQUEL, « Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif », Actes du colloque, Assemblée nationale, 23 juin 2011, Université de Paris II, *Jus Politicum*, 2011, n°6.

¹¹⁷³ L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^e République*, Economica, Paris., 2000, p. 184.

pas exception à la seconde chambre et oppose la majorité sénatoriale retranchée derrière les positions du rapporteur et les sénateurs de l'opposition. La commission peut à ce stade rejeter le texte en opposant une question préalable ou une exception d'irrecevabilité.

Si aucune motion n'est déposée, la discussion s'engage article par article avec le cas échéant les amendements déposés par le rapporteur ou les autres commissaires. La séance de la commission se conclut par un vote d'ensemble sur le texte en faveur ou en défaveur de son adoption avant sa discussion en séance publique. Les oppositions internes à la commission sont généralement celles qui se vérifieront une nouvelle fois lors de la séance publique. Les groupes parlementaires s'étant efforcés d'aboutir à une position unie que leurs commissaires se chargeront de réitérer lors de la discussion générale. Toutefois, le « huis clos » de la commission n'incite pas l'opposition parlementaire à manifester ses initiatives par la prise de parole ou le dépôt d'amendements. Aussi l'opposition en commission réserve-t-elle ses initiatives à la séance plénière afin de donner un écho plus retentissant au sort du texte qu'elle souhaite défendre.

Sous la V^e République et indissociablement suivant les chambres, les commissions cessent d'être « le cadre exclusif de la délibération »¹¹⁷⁴, mais restent un lieu étroitement animé entre le Gouvernement et sa majorité avec toujours un risque pour l'opposition de ne pas voir ainsi ses propositions législatives relayées.

2. *La fixation gouvernementale du cadre de travail des commissions*

Le pouvoir constituant originaire concevait les commissions comme des structures de travail en charge d'aviser et d'apporter des éléments de réflexion sur les textes législatifs qui leur serait soumis, tout s'abstenant de leur conférer la moindre

¹¹⁷⁴ « Tout élément de surprise est, en principe banni au cours de la discussion plénière de la loi. On assiste le plus clair du temps à un jeu spectaculaire, sinon théâtral entre le gouvernement et sa majorité », J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la V^e République*, op. cit, p. 313.

autonomie politique¹¹⁷⁵. À l'inverse des Parlements italiens, espagnols ou allemands, les commissions parlementaires ne peuvent adopter la loi, mais seulement l'instruire et en proposer des modifications en vue de son adoption définitive par la séance publique.

La rationalisation du travail parlementaire trouve une grande part de sa justification dans le travail en commission permanente des assemblées législatives. En effet, les réunions de ces commissions, rassemblant quelques dizaines de parlementaires selon leur spécialité¹¹⁷⁶, se déroulent presque à l'insu du Gouvernement. Les membres du Gouvernement sont en effet sous-représentés quantitativement comme qualitativement : seul le ministre compétent prend la peine d'y siéger, les ministres de plein exercice ne se déplaçant que pour les textes les plus importants pour la majorité. Par ailleurs, le ministre n'a tendance à se déplacer que dans la mesure où il craint la dénaturation de son texte, ce qui le fera naturellement se déplacer pour les textes les plus illustratifs du programme présidentiel. Il assiste rarement à l'ensemble de la discussion et de la modification du texte, les membres de la majorité présents se chargeant d'appliquer les éventuelles directives relayées par Matignon.

Après son dépôt sur le Bureau des chambres, le texte législatif doit être envoyé en commission permanente avant sa discussion commune en séance publique en vue de l'établissement d'un rapport. L'ordre du jour des commissions est donc tributaire de l'ordre d'arrivée du dépôt des textes sur le Bureau des chambres en corrélation avec l'ordre du jour de la séance publique, bien qu'il n'existe pas de dispositions constitutionnelles ou réglementaires fixant une répartition des charges de travail entre le Gouvernement et les commissaires. La rationalisation parlementaire impose que les commissions ne disposent pas d'un pouvoir d' « approbation finale ou de rejet »¹¹⁷⁷ du texte cette compétence étant réservée à la séance plénière. En d'autres termes les

¹¹⁷⁵ « Les commissions sont d'utiles organes d'études et de contrôle à condition (...) qu'elles donnent un avis sur le texte qui leur est présenté, sans avoir l'inadmissible responsabilité d'en établir un autre », in Discours de Michel Debré devant le Conseil d'Etat du 27 août 1958.

¹¹⁷⁶ P. TÜRK note justement en ce sens que : « la question de l'autonomie de chaque commission se trouve posée également. Chaque commission pourrait, faire valoir une autonomie tirée d'une identité propre liée, à la spécificité de ses compétences, à la spécialisation de ses membres, à la particularité de ses rythmes et de ses méthodes de travail, contribuant au développement d'un esprit de commissions selon le secteur d'intervention qu'elle a en charge, selon le nombre et le type d'interlocuteur avec lequel elle est amenée à travailler », in, « Les commissions parlementaires et le Gouvernement », in *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, op. cit, p. 98 .

¹¹⁷⁷ *Ibid*, p. 180.

commissions parlementaires ne disposent pas d'un pouvoir législatif « intégral »¹¹⁷⁸. Toutefois il existe une forte corrélation entre le sort du texte à sa sortie de la commission et son adoption après son passage en séance publique. Il en résulte que la majorité parlementaire ne saurait être indifférente à la composition des commissions comme à la répartition des charges de travail au sein de ces dernières.

Le rapporteur est le personnage clef du travail en commission. Véritable « pivot de la procédure législative »¹¹⁷⁹, il est le plus souvent membre de la majorité parlementaire bien que rien dans le règlement des chambres ne l'impose. Il est en effet en charge de la rédaction du rapport qui va servir de base à la discussion du texte en commission et sera également à l'initiative d'un grand nombre d'amendements. Le rapporteur est également en charge de la rédaction du rapport de travail définitif après la délibération de la commission, document qui va servir de base de travail à l'examen en séance plénière. Le rôle du rapporteur est ici fondamental pour la majorité, car il suppose de déterminer une position majoritaire, qui devra ensuite être relayée en séance publique par les autres éléments de la majorité.

Le rapporteur est en quelque sorte l'« avocat » de la position du groupe majoritaire au sein de la commission, il en résulte que « la fonction de rapporteur ne doit pas échapper à la majorité au risque de marginaliser la fonction et d'affaiblir la position en commission dans les débats »¹¹⁸⁰. Le ralliement au texte du Gouvernement ne peut s'expliquer que par les positions majoritaires adoptées par le rapporteur lors de la présentation du texte à la commission avec le cas échéant des modifications. Dans l'hypothèse où le rapporteur serait un membre de l'opposition, le Gouvernement et donc la majorité parlementaire ne se rallieraient pas au texte lors du vote en commission et *a fortiori* en séance publique. La stratégie du choix du rapporteur est donc nécessaire pour la majorité parlementaire. Aussi la logique impose-t-elle une personne acceptée par la majorité et également par le Gouvernement. Cette logique prend un sens tout particulier avec la modification du travail en commission issue de la révision du 23

¹¹⁷⁸ « Les commissions à l'Assemblée nationale », *Connaissances de l'Assemblée*, n°12, janvier 2000, p. 40.

¹¹⁷⁹ P. CAHOUA, *op. cit.*, p. 43.

¹¹⁸⁰ P. TÜRK, « Les commissions parlementaires et le Gouvernement », in *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, *op. cit.*, p. 99.

juillet 2008, qui conduit à la multiplication des arbitrages « techniques comme politiques, par l'établissement d'une concertation intramajoritaire »¹¹⁸¹ entre le Gouvernement et le rapporteur. À l'inverse des Parlements tchèque ou italien, l'opposition ne peut établir un contre-rapport à celui élaboré par la commission, ce qui la conduit généralement à s'exprimer défavorablement.

Si l'examen d'un texte en commission relève encore du « huis clos » ou de l'intimité parlementaire, le schéma majoritaire fait de cette réunion « une épreuve purement formelle, impuissante à compenser les schématisations cumulées de l'entre soi en groupe de travail et du contre l'autre en séance publique »¹¹⁸². Le système majoritaire détermine l'activité des commissions parlementaires et les relations du rapporteur vis-à-vis du Gouvernement. Corrélativement, les mécanismes de rationalisation ont, jusqu'en 2008, restreint juridiquement toute autonomie des commissions permanentes des deux chambres.

B. La restriction de l'autonomie juridique des commissions

La rationalisation du parlementarisme de la V^e République a eu des effets néfastes sur le travail au sein des commissions permanentes des assemblées, dans la mesure où elles sont supposées précisément participer à l'enrichissement des textes en proposant des modifications substantielles à la loi. Les constituants de 1958 entreprirent une rationalisation du travail en commission corrigée néanmoins pour partie par la révision du 23 juillet 2008. Les possibilités de modification du texte en commission parlementaire furent doublement restreintes, d'une part, par l'insuffisance d'un délai constitutionnel fixé pour l'étude du texte en commission **(1)** et, d'autre part, par la soustraction du travail législatif des commissaires au profit du texte gouvernemental **(2)**.

¹¹⁸¹ G. SUTTER, « Le renouvellement de la division du travail entre commission permanente et séance plénière », in *La délibération après la révision constitutionnelle de 2008 : Actes de la journée de la Commission de la jeune recherche constitutionnelle*, J-P. DEROSIER et M. DORAY (dirs.), Mare et Martin, 2015, p. 53.

¹¹⁸² J-M. BELORGEY, *Le Parlement à refaire*, Paris, Gallimard, 1991, p. 122.

1. *L'établissement tardif d'un encadrement temporel du travail en commission*

Initialement, aucun délai constitutionnel n'était fixé pour le travail en commission. L'instauration d'un délai pour le travail en commission est admise dans certains Parlements européens à l'image du Parlement belge où le Bureau du Sénat, tout comme le Président de la Chambre, peuvent fixer « les délais dans lesquels les commissions devront rendre leur rapport »¹¹⁸³, ces derniers n'étant pas constitutionnellement établis. Il arrivait ainsi fréquemment qu'un projet de loi soit déposé sur le bureau de la commission compétente un mercredi après-midi, pour être discuté en séance publique le mercredi suivant, ce qui laissait relativement peu de temps aux parlementaires des deux chambres pour apporter leur réflexion sur le texte et nuisait aux vertus techniques du bicamérisme.

L'absence de délai avait pour objectif d'éviter toute modification visant à « la dénaturation éventuelle du projet de loi »¹¹⁸⁴. En l'absence présumée de majorité parlementaire cohérente, le constituant craignait que l'établissement d'un délai constitutionnel pour le travail en commission ne soit préjudiciable au Gouvernement. Dans la mesure où les parlementaires bénéficieraient d'un temps allongé pour l'étude du texte en commission, ces derniers pourraient avoir la tentation de procéder à une réécriture du texte qui irait contre les intérêts du Gouvernement.

L'apparition du système majoritaire réunissant des majorités favorables au Gouvernement au sein des commissions permanentes a éloigné le risque d'une dénaturation du projet de loi par les membres de la commission. Le constituant dérivé prit alors conscience de la nécessité d'instaurer un délai minimum de réflexion au sein des commissions permanentes des deux assemblées par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, puisqu'avec l'apparition du fait majoritaire, le temps parlementaire en commission ne préjudicie plus les intérêts du Gouvernement. Désormais, les parlementaires membres de la commission compétente de la première chambre saisie sur le texte disposent d'un délai de six semaines minimum avant sa discussion en séance

¹¹⁸³ P. GELARD et J-C. PEYRONNET, *op. cit.*, p. 64.

¹¹⁸⁴ G. CARCASSONNE, *La Constitution, op. cit.*, p. 207.

publique. Ce délai est réduit à quatre semaines devant la deuxième assemblée saisie, au motif contestable que l'examen en première lecture procurerait davantage de charge de travail à la première assemblée saisie.

Loin de constituer un travail de réécriture destiné à corriger les points sémantiques de la loi, un délai supplémentaire permettrait à la seconde chambre d'effectuer un travail d'approfondissement sinon égal à celui de la première chambre saisie. De manière regrettable, ces délais impartis sont inapplicables pour les textes financiers et constitutionnels. Par ailleurs, cette disposition s'incline une nouvelle fois face à la « procédure accélérée ». La banalisation du recours à cette procédure risque une nouvelle fois d'entraver les bonnes intentions du constituant de réhabiliter le travail en commission par un allongement de ces délais. En prévoyant des délais minimums en commission, le Gouvernement pourrait penser à s'en soustraire en faisant un usage répété du droit de recours à la « procédure accélérée ».

Le bicamérisme suppose la réflexion et l'enrichissement qualitatif de la norme législative. Or une telle vertu institutionnelle nécessite la mise à disposition d'un temps significatif, loin des préoccupations majoritaires et médiatiques de la séance publique. Entre 1958 et 2008, les commissions étaient sommées par le Gouvernement, détenteur de l'ordre du jour prioritaire, de remettre dans un délai bref leurs suggestions législatives et cette célérité s'est exercée au détriment des améliorations rédactionnelles, des concessions à l'opposition et d'un enrichissement normatif. L'absence de délais constitutionnels organisés par le constituant s'inscrivait donc dans la logique majoritaire.

Depuis 2008, les commissions permanentes des deux chambres se sont vues confier un certain pouvoir « d'instruction », mais qui est une nouvelle tempérée par la logique majoritaire. La logique autorise d'abord le Gouvernement à faire usage des prérogatives du parlementarisme rationalisé dont il dispose afin de s'affranchir des délais prévus pour l'étude des textes en commission. Par ailleurs, disposant de délais rallongés, les commissaires doivent se saisir effectivement de cette nouvelle prérogative, afin de développer les initiatives rédactionnelles et normatives indépendamment des volontés du Gouvernement ce que la logique majoritaire semble

difficilement admettre. Enfin, faute de pouvoir juridique significatif dans la procédure législative, cette réforme n'altère pas la faiblesse de l'autonomie organique et fonctionnelle des commissions permanentes du Parlement bicaméral.

2. *La dévaluation du produit législatif des commissaires*

Les parlementaires des deux chambres ont eu depuis 1958, le sentiment de ne percevoir aucunement le fruit de leur travail législatif en commission. Contrairement aux Parlements britannique, belge, espagnol ou italien, jusqu'en 2008, les textes d'origine gouvernementale après le passage en commission servaient de base de travail à la séance publique. La commission se bornait ainsi à retenir des amendements qui étaient examinés séparément lors du passage en séance plénière. Il en résultait, qu'entre 1958 et 2008, « une absence de complémentarité entre les deux instances (commissions et séance plénière), mais plutôt une répétition ou un doublon »¹¹⁸⁵. Cette mesure constituait pour le Gouvernement « un avantage considérable »¹¹⁸⁶. La crainte, déjà connue sous les III^e et IV^e Républiques, était que les commissions proposent des modifications importantes, dénaturant substantiellement le projet de loi du Gouvernement. Le Gouvernement devait alors user de son droit d'amendement en séance publique pour modifier à nouveau le texte de la commission et rétablir le texte dans les objectifs et les finalités qu'il visait. Le système majoritaire a fait prendre conscience au pouvoir constituant dérivé que la majorité n'avait pas vocation à dénaturer le texte du Gouvernement, mais au contraire à l'appuyer en lui apportant des modifications plus rédactionnelles que politiques.

Désormais depuis la révision du 23 juillet 2008, le texte de la commission, qu'il soit d'origine gouvernementale ou parlementaire, sert de base à la discussion législative en séance publique à l'exception toutefois des lois constitutionnelles et des LF et de LFSS. Cette révolution juridique apparente renoue avec la pratique des III^e et IV^e

¹¹⁸⁵ A. DE MONTIS, *La rénovation de la séance publique du Parlement français, Etudes sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Dalloz, 2016, p. 49.

¹¹⁸⁶ « Il lui suffisait, pour maintenir son texte, d'écarter les amendements qui ne lui convenaient pas en utilisant pour cela les armes de procédure mises à sa disposition par la Constitution », in T. CARTIER-MOLIN, « La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires (commentaire des deux premiers alinéas de l'article 42 de la Constitution) », *RDP*, n°5, 2010, p. 1406.

Républiques, et va entraîner nécessairement une meilleure concertation entre le Gouvernement et sa majorité parlementaire indissociablement des structures du Parlement.

Dans la mesure où le texte présenté sera celui de la commission, le Gouvernement devra accorder une attention minutieuse aux débats et aux modifications apportées notamment au texte à l'initiative du pouvoir exécutif. Cette prise de conscience devrait se traduire par une augmentation de la fréquence des réunions entre les groupes parlementaires de la majorité des deux chambres dans l'hypothèse où celles-ci coïncideraient, afin d'adopter une position commune lors du débat en commission avant la rencontre en séance publique avec les autres éléments de la majorité. Quelque soit la structure du Parlement, les groupes politiques de la majorité parlementaire cherchent à développer parmi les commissaires un jugement en adéquation avec les vues majoritaires, dans le but de convaincre leurs membres présents en commission « du bien-fondé des choix effectués par le cabinet »¹¹⁸⁷.

La direction gouvernementale de la majorité parlementaire passe par la création de groupes de travail en charge d'aiguiller le travail du député ou du sénateur. Le groupe peut donner selon la formule de Jean-Claude Colliard « une certaine cohérence, en les (membres du groupe) amenant à prendre et à défendre les mêmes positions, autant que faire se peut (...) »¹¹⁸⁸.

La coopération de travail entre le Gouvernement et sa majorité se réalise généralement indépendamment de l'opposition. Cependant, Céline Vintzel note que le Gouvernement peut également tendre la main à l'opposition en acceptant par exemple la reprise de ses amendements en commission¹¹⁸⁹, mais en exigeant en échange un vote de cette dernière en faveur de son texte. À supposer que la majorité souhaite associer

¹¹⁸⁷ C. VINTZEL, *op. cit.*, p. 429.

¹¹⁸⁸ « Ces groupes d'études permettent aux parlementaires d'arriver à un large consensus sur les questions qui vont être débattues et garantissent que la discipline ne sera pas trop difficile à respecter (...), aux partis de la majorité, elle permet de prendre contact avec les ministres pour échanger informations et assurance, et c'est là un rôle important que jouent les groupes de la majorité », in J-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, *op. cit.*, p. 208, cité par C. VINTZEL, *op. cit.*, p. 429.

¹¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 436.

l'opposition à une de ses initiatives législatives, cette dernière n'est jamais dénuée de contrepartie. La logique majoritaire reprend ses droits.

La révision de 2008 a contribué à faire sortir les commissions du rôle de simples instances délibératives, pour leur conférer un réel pouvoir décisionnel majoritaire¹¹⁹⁰. D'un point de vue juridique, les commissions parlementaires sont toujours privées de l'initiative législative et conservent une fonction législative « préparatoire »¹¹⁹¹, la décision finale restant entre les mains de la séance plénière. En revanche, d'un point de vue politique, la décision de la majorité est déterminée en commission sur la base du texte amendé par cette dernière, la séance publique se bornant à un rôle d'entérinement. La délibération en séance publique devrait faire l'économie au Gouvernement, d'avoir à recourir en public à des arbitrages politiques avec sa majorité, ce qui lui permettra d'éclipser et de médiatiser les éventuelles déconvenues avec cette dernière.

Les modifications acceptées ou concédées par la majorité parlementaire sont également « tenues de recueillir l'accord de l'exécutif »¹¹⁹². Les amendements déposés en commission sont généralement le fruit « d'un accord passé entre le gouvernement et sa majorité »¹¹⁹³, obtenu le plus souvent par l'intervention décisive du rapporteur. Le rapporteur du texte joue ici un rôle de premier plan, car il est en quelque sorte l'intermédiaire entre le Gouvernement et sa majorité afin de porter au premier les revendications de changement de la seconde. Or, depuis 2008, il est observable à la seconde chambre une répartition extrêmement favorable à la majorité d'amendements déposés en commission¹¹⁹⁴. Un tel constat confirme l'existence au sein des deux chambres d'un certain monopole exercé par la majorité sur les modifications législatives proposées par les parlementaires.

¹¹⁹⁰ « Le sort du texte est scellé dès cet instant. La séance plénière donne le sentiment d'une redite, à l'opposition de la tradition qui en faisait le moment privilégié de la discussion. D'un rôle préparatoire, la commission incline désormais à un rôle décisionnel. En un mot, une pré-séance », in J. et J-E. GICQUEL, *op. cit.*, p. 728.

¹¹⁹¹ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, Montchrestien, 2^{ème} éd., 2012, p. 97.

¹¹⁹² J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 86.

¹¹⁹³ *Ibid.*, p. 174.

¹¹⁹⁴ Selon les calculs réalisés par A. DE MONTIS : Entre 2009 et 2010, 1946 amendements (80%) étaient déposés par la majorité en commission, contre 473 (20%) par l'opposition, 1915 (82%) contre 429 (18%) entre 2010 et 2011, 746 (75%) contre 243 (25%) entre 2011 et 2012, 3017 (81%) contre 717 (19%) entre 2012 et 2013, 2739 (79%) contre 715 (21%) entre 2013 et 2014, *op. cit.*, p. 269.

Le Sénat a dû se résoudre à cette logique majoritaire qui implique une transaction difficile entre la volonté d'enrichir un texte et celle de faire accepter les initiatives proposées au Gouvernement. Lorsque la majorité sénatoriale ne coïncide pas avec celle du Gouvernement, le rapporteur membre de cette majorité a le plus grand mal à faire accepter les revendications de la majorité de la seconde chambre puisque les convictions défendues par cette dernière ne sont pas celles de l'exécutif. Toutefois, il en résulterait un risque de conflit en commission comme en séance publique entre la majorité sénatoriale et le rapporteur qui aurait la lourde tâche de rallier une majorité opposée à la politique gouvernementale et nuirait ainsi à la qualité des débats. Ce sentiment explique que les rapporteurs sont souvent membres de la majorité sénatoriale, qu'elle soutienne ou non le Gouvernement, car cela permet d'opposer un front uni en séance comme en commission, soit en soutien à la politique gouvernementale soit au contraire en sa défaveur.

Le parlementarisme rationalisé conduit le Gouvernement « à imprimer la cadence législative »¹¹⁹⁵ au Parlement bicaméral et aboutit en conséquence à une accapitation progressive par le pouvoir exécutif du pouvoir législatif des assemblées. Au sein du Parlement bicaméral, la logique majoritaire et « la solidarité avec le Gouvernement au stade de l'écriture parlementaire », comme le note Pascal Jan, « se retournent inexorablement contre les parlementaires minoritaires opposés au texte examiné »¹¹⁹⁶. L'effet juridico-institutionnel du système majoritaire appuyé par les mécanismes de rationalisation parlementaire se vérifie dans l'ensemble des étapes de la procédure législative : de sa genèse au stade de l'initiative, comme de son instruction en commission. La discussion et l'adoption parlementaire de la loi vont permettre le développement des mécanismes du bicamérisme sous l'étau resserré du système juridique et politique de la V^e République.

¹¹⁹⁵ J. BENETTI, « Réduire le temps législatif » : d'une surprenante « prière » présidentielle passée quasiment inaperçue », *Constitutions*, 2016, p. 47.

¹¹⁹⁶ P. JAN, « Peut-on parler d'un sursaut parlementaire depuis la révision constitutionnelle de 2008 ? », *l'ENA hors les murs*, mars 2015, n°449, p. 9.

Section 2 : La discipline majoritaire dans le processus de discussion et d'adoption de la loi

La fonction délibérative du Parlement s'exprime par essence à l'occasion de la discussion générale de la loi en séance publique et constitue la « phase politique du débat »¹¹⁹⁷. La délibération en séance publique est alors l'occasion de confronter publiquement et contradictoirement les opinions respectives des parlementaires de toutes chambres et sensibilités politiques confondues afin d'œuvrer à l'élaboration de la législation. La réunion collective des parlementaires en séance publique suppose, selon Sieyès, de « délibérer, confronter les volontés particulières, pour les modifier, pour les concilier, et enfin obtenir un résultat commun à la pluralité »¹¹⁹⁸. La délibération est alors synonyme de « discussion parlementaire » par la libre confrontation des points de vue au sein et entre les deux chambres, en vue d'arriver à d'une décision collective. La conjonction du fait majoritaire et des mécanismes constitutionnels de rationalisation tend à placer la discussion et la modification législative (**Paragraphe 1**) dans le clivage majorité/opposition. Compte tenu de l'organisation bicamérale du Parlement de la V^e République, les mécanismes d'adoption législative en fonction de la nature des textes (**Paragraphe 2**), obéissent à une logique similaire.

Paragraphe 1 : La marginalité des apports législatifs lors de la discussion et de la modification normative en séance plénière

À l'issue de la phase législative préparatoire, la délibération en séance publique ouvre les débats législatifs constituant, par le processus de délibération, « l'acte de puissance législative »¹¹⁹⁹. À cette occasion, les parlementaires des deux chambres

¹¹⁹⁷ L. FAVOREU, P. GAIA, R. GHEVONTIAN, J-L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, *op. cit.*, p. 853.

¹¹⁹⁸ D. TURPIN, « La notion de représentation politique », *Politeia*, 2010, n°18, p. 213.

¹¹⁹⁹ « Pour qu'une opération concourant à la confection de la loi doive être définie comme un acte de puissance législative, il ne suffit pas qu'elle mette cette puissance en mouvement, ou qu'elle prépare l'adoption de la loi, ou qu'elle tende à faire entrer en vigueur la loi une fois adoptée ; mais il faut qu'elle soit d'une façon immédiate l'un des éléments constitutifs de la décision impérative d'où naît directement la loi et qu'elle présente par elle-même les caractères d'un commandement législatif : seule

proposent des amendements à la loi. Considéré comme une garantie démocratique appartenant de droit aux parlementaires comme aux membres du Gouvernement, le droit d'amendement doit être concilié avec les exigences du système majoritaire de la V^e République. Le contrôle juridico-politique effectué à l'occasion de la recevabilité des modifications législatives proposées en séance publique (A), comme le maintien des mécanismes juridiques et de la logique du parlementarisme rationalisé au profit du Gouvernement (B) éloignent l'effectivité des innovations qualitatives des parlementaires et ainsi les bienfaits ecomptés du bicamérisme.

A. Le contrôle de l'opportunité et de la recevabilité des amendements

Dans les deux structures du Parlement, l'opportunité politique des amendements est contrôlée par la majorité parlementaire (1), qui se révèle aussi efficace que les contraintes juridiques du parlementarisme rationalisé visant à leur limitation. Les limites inhérentes au droit d'amendement s'apprécient au regard des irrecevabilités constitutionnelles déjà applicables aux propositions de loi, illustrant une nouvelle fois les contraintes juridiques mises en œuvre à l'égard des initiatives législatives (2).

1. Le contrôle et le détournement par la majorité de la finalité normative des amendements

Le droit d'amendement en tant que « corollaire »¹²⁰⁰ de l'initiative législative est entre les mains des titulaires de l'initiative de la loi, à savoir les parlementaires des deux chambres pris dans un sens individuel et du Gouvernement au titre de l'article 44 al.1 C. Le droit d'amendement fut longtemps une prérogative souveraine des parlementaires, en ce sens qu'il n'était pas partagé avec l'exécutif dans les Constitutions des III^e et IV^e Républiques. La V^e République élargit le nombre de titulaires de l'initiative législative, en les alignant sur le régime des propositions de loi.

cette décision formant commandement est un acte de législation », R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, op. cit., p. 379.

¹²⁰⁰ Expression attribuée à E. PIERRE, citée par J-L. HERIN, *La Constitution de la République française : Analyse et commentaire*, op. cit., p. 1064.

Ce droit inclut la possibilité d'apporter des modifications d'ordre substantiel ou rédactionnel à un texte en discussion et a vocation à s'exercer en commission comme à l'occasion de la séance publique. Cependant, la logique majoritaire conduit les parlementaires à préférer le dépôt en séance publique afin de bénéficier de « l'effet d'audience » imputé à la publicité de la séance plénière. Dans le système constitutionnel et politique de la V^e République et particulièrement avec l'alternance de 1981, le droit d'amendement va alors posséder une fonction technique, mais également pour les deux assemblées, une fonction politique.

Le droit d'amendement est un droit individuel propre à chaque parlementaire des deux chambres, dont l'usage et l'exercice sont collectivisés à raison du système majoritaire. En effet, tout amendement qui n'est pas défendu par son auteur en séance publique ne peut faire l'objet d'une discussion (Art.49 al.5 RS). L'auteur de l'amendement est ainsi invité à recueillir la signature de plusieurs de ses collègues membres du groupe parlementaire, afin de non seulement renforcer le « poids politique »¹²⁰¹ de l'initiative, mais également de s'assurer que cette dernière sera défendue. La contrainte du fait majoritaire oblige les parlementaires des deux chambres à exercer leur droit individuel en matière d'amendement, sous la caution du groupe parlementaire.

Si l'initiative des amendements parlementaires est généralement individuelle, leur exercice n'en demeure pas moins collectif au même titre que les propositions de loi à raison de la « régulation politique »¹²⁰² entretenue par la logique majoritaire. La discipline majoritaire conduit par exemple au « retrait par leurs auteurs »¹²⁰³ des amendements auxquels le Gouvernement a manifesté son opposition afin d'éviter un affrontement en séance publique qui fragiliserait la cohésion de la majorité.

L'importance du droit d'amendement dans un système majoritaire peut surprendre. Ce droit est souvent présenté comme « un élément correctif »¹²⁰⁴ et non un

¹²⁰¹ Document technique pour la coopération, *op. cit.*, p. 39.

¹²⁰² *Ibid.*

¹²⁰³ Bruno BAUFUME, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la V^e République*, LGDJ, 1993, p. 493.

¹²⁰⁴ « L'influence de la majorité est dans l'ensemble tellement limitée, qu'elle tient davantage du droit de regard assorti d'un pouvoir correctif que de la participation réelle au pouvoir gouvernemental. Les projets du gouvernement sortent généralement intacts des débats parlementaires, la majorité n'y apportant que des modifications assez légères », in A. KIMMEL, *op. cit.*, p. 159

vecteur de législation, visant à bouleverser matériellement la norme législative. L'amendement est un droit constitutionnel instrumentalisé par la logique majoritaire, ce qui explique la rareté de leur dépôt par des membres conjoints de la majorité et de l'opposition. Dans un régime parlementaire majoritaire pratiquant le bicamérisme, on peut ainsi établir une classification au sein des deux chambres entre « les amendements à fonction législative ou technique et à fonction tribunitienne, destinés à alimenter la confrontation entre majorité, opposition et Gouvernement »¹²⁰⁵.

La discipline relative au dépôt des amendements comme des propositions de lois parlementaires dépend de la configuration politique des formations parlementaires. Si le dépôt individuel d'amendements ne peut être prohibé puisqu'il s'agit d'une garantie constitutionnelle, la restriction politique est en revanche admise indissociablement selon les deux chambres du Parlement bicaméral¹²⁰⁶.

Les amendements individuels sont le plus souvent issus des rangs de la majorité parlementaire. Le rôle du groupe politique est ici assez restreint, consistant à donner aux parlementaires « des conseils de rédaction et de mise en forme »¹²⁰⁷. Les amendements collectifs déposés au nom du groupe sont généralement l'œuvre des groupes de l'opposition à la majorité parlementaire et sont généralement cosignés par l'ensemble des membres du groupe. En effet, l'opposition tendra à préférer des amendements, plutôt que le rejet sans concession. La réunion hebdomadaire des groupes parlementaires est ainsi l'occasion pour l'auteur de l'amendement de présenter et de défendre son initiative, mais surtout de s'assurer qu'elle trouvera une approbation et donc un relais politique par le groupe afin d'emporter un soutien législatif dans l'hémicycle. Le Président du groupe peut ainsi procéder à des arbitrages nécessaires entre l'auteur et les opposants au sein du groupe politique.

¹²⁰⁵ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 101.

¹²⁰⁶ Art.15 des anciens statuts du PS : « Les amendements en séance ne peuvent être déposés qu'avec l'accord du bureau, ou en cas d'urgence du président de son suppléant ou du responsable du débat ; ils doivent être centralisés au secrétariat général » ; Les communistes encadrent étroitement le droit d'amendement en prévoyant car les amendements sont souvent déposés au nom du groupe tout entier. L'UMP prévoit dans l'article 9 de ses statuts, que le bureau : « procède à l'examen des propositions de loi ou de résolution, des questions orales, des questions écrites à incidence politique et des amendements de portée politique que souhaitent déposer les membres du Groupe et les apparentés. Il décide des amendements déposés au nom du Groupe. A la demande d'un membre du Groupe, il examine les propositions de loi ou de résolution émanant de députés n'appartenant pas au groupe », *in* L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 176.

¹²⁰⁷ *Ibid*, p. 175.

Le nombre d'amendements déposés au nom des groupes parlementaires a pris une importance particulière entre les années 1970 et 1990. Bruno Baufumé note ainsi qu'entre 1960 et 1968 les sénateurs n'ont déposé par l'intermédiaire des groupes que 29,50% d'amendements contre 52 entre 1969 et 1988¹²⁰⁸. Plus précisément, la proportion des amendements parlementaires déposés par les groupes gaullistes et socialistes prend une importance significative dès 1981. Ainsi en 1981, le groupe socialiste du Sénat fut l'auteur de 4,65% des amendements déposés pour l'année, alors qu'en 1980 il l'était à hauteur de 15% en raison de son opposition à la majorité gouvernementale. En 1986, le groupe RPR du Sénat déposa 1.35% des amendements, alors qu'en 1981 cette proportion s'établit à 12,50% à cause de son opposition à la majorité gouvernementale. Avec l'alternance de 1981, la collectivisation du droit d'amendement par les groupes parlementaires appartenant aux partis de Gouvernement révèle ainsi le clivage majorité/opposition.

L'initiative législative n'est admise que dans un souci complémentaire d'apporter « un correctif » aux idées gouvernementales, sans pour autant en modifier la substance et remettre en cause les « principes fondamentaux »¹²⁰⁹. L'hypothèse d'une dénaturation d'un texte gouvernemental semble rare en cas de concordance des majorités parlementaires. Toutefois en cas de majorités parlementaires divergentes, le Gouvernement pourra modifier à l'occasion de la 2^{ème} voire de la lecture définitive et avec le concours de sa majorité gouvernementale, le texte « dénaturé » par la majorité sénatoriale. Ce fut par exemple le cas à l'occasion de la discussion du 30 septembre 1981 relative au projet d'orientation de l'enseignement supérieur, ou encore 29 octobre 1991 à l'encontre du projet de loi relatif à l'agence du médicament¹²¹⁰. Le pouvoir individuel des parlementaires en matière d'amendement est ainsi « fortement battu en brèche »¹²¹¹, au nom de la logique majoritaire qui n'admet pas que les groupes se

¹²⁰⁸ B. BAUFUME, *op. cit.*, p. 473.

¹²⁰⁹ L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 544.

¹²¹⁰ JO débat Sénat, séance du 30 septembre 1981, Session 1981-1982, p.1773 ; JO débat Sénat, séance du 29 octobre 1991, Session 1991-1992, p. 3297 et s.

¹²¹¹ « Le pouvoir d'amendement dont disposent les parlementaires, outre qu'individuel il est devenu collectif et qu'il est peu à peu passé des mains de chacun d'entre eux aux mains des groupes, est fortement battu en brèche dans la pratique par le souci de l'exécutif de ne pas laisser le Parlement bouleverser l'économie du texte », J-M. BELORGEY, *op. cit.*, pp. 28-30. Cette situation est particulièrement observable entre 2011 et 2012 comme le note J. BENETTI, « Cette pratique nouvelle a pu participer du renforcement de l'emprise des groupes sur le travail en commission qui était

réclamant de la majorité parlementaire procèdent à une dénaturation des textes gouvernementaux.

L'évolution de l'utilisation du droit d'amendement au Sénat laisse apparaître « la plus grande perméabilité »¹²¹² de l'assemblée à la logique majoritaire. Le droit d'amendement s'exerce effectivement dès 1981. Il prend alors des proportions inégalées sous la V^e République et tend à l'obstruction parlementaire au même titre qu'à l'Assemblée nationale. L'obstruction dans la logique du parlementaire doit permettre de « retarder la mise en œuvre par le Gouvernement de son programme législatif »¹²¹³, en recherchant à le pousser à la faute par le débat parlementaire. Or telle n'est pas la finalité institutionnelle dévolue au bicamérisme.

Entre les périodes 1960-1978 et 1981-1986, Carole Enfert note ainsi que « la moyenne annuelle de dépôt d'amendements a augmenté de 350% »¹²¹⁴. L'exercice du droit d'amendement est ainsi tributaire de la configuration majoritaire et tend à s'exercer à l'encontre des textes d'importance politique première pour le Gouvernement¹²¹⁵. Entre 1958 et 1990, l'année 1986 fut le *summum* du dépôt d'amendements, illustré notamment par les 3256 amendements déposés par le groupe communiste sur le projet de loi relatif à l'aménagement du temps de travail ou encore les 1618 amendements du groupe socialiste au Sénat, déposés lors de la première lecture du projet de loi relatif à la liberté de communication la même année.

L'obstruction parlementaire manifestée par le dépôt d'un nombre très élevé d'amendements est également caractérisée lorsque l'opposition à la majorité sénatoriale y joint le dépôt combiné des motions de procédures¹²¹⁶. Ainsi, les

traditionnellement moins marquée au Sénat qu'à l'Assemblée nationale. On notera, à cet égard, que le taux d'adoption en séance des amendements des groupes a plus que doublé passant de 10% à 26% (54% des amendements adoptés en séance émanant désormais des groupes contre 39% au cours de la même période l'année dernière) alors que celui des amendements des commissions a chuté de 84% à 60% », *in* « Premier bilan de l'activité du Sénat depuis l'alternance du 25 septembre 2011 : atonie du contrôle et activisme législatif », *Constitutions*, 2012, p. 41.

¹²¹² L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 172.

¹²¹³ B. BAUFUME, *op. cit.*, p. 455.

¹²¹⁴ C. ENFERT, *Le règlement du Sénat sous la V^e République*, Economica, 1999, p. 321.

¹²¹⁵ J-P. CAMBY et P. SERVENT notent ainsi, que à l'Assemblée nationale, 1438 amendements furent déposés en première lecture pour la loi de nationalisation, 2204 pour les débats sur l'enseignement supérieur, 2598 sur les entreprises de presse...La seconde chambre n'est pas épargnée par cette inflation, ainsi le projet de loi sur la régît Renault fit l'objet de 2402 amendements et le débat sur la loi pour l'audiovisuel s'éternisa sur 5 semaines, *in, op. cit.*, p. 89.

¹²¹⁶ Ainsi en décembre 1993, l'examen de la loi « Falloux », fut l'objet du dépôt par les groupes CRC et socialiste, d'une question préalable, un renvoi en commission et une exception d'irrecevabilité,

amendements déposés par les députés et les sénateurs socialistes « subissent un net fléchissement »¹²¹⁷ entre 1981-1985 à l'époque des Gouvernements Fabius et Mauroy. En effet, ces groupes parlementaires appartiennent à la majorité gouvernementale dans la première chambre, mais constituent l'opposition parlementaire dans la seconde. Aussi, ces formations ont-elles invité leurs membres à relâcher leur initiative individuelle afin de faire front face à la majorité sénatoriale opposée à la majorité gouvernementale. En revanche, entre 1986 et 1988, au retour de la coïncidence entre les majorités parlementaires, ces mêmes formations ont mené une politique d'obstruction particulièrement aiguë à l'occasion du projet de loi visant à renforcer la liberté et la sécurité des personnes¹²¹⁸.

La majorité sénatoriale a pu profiter de la souplesse des dispositions réglementaires ou constitutionnelles pour réaliser une interprétation en faveur ou en défaveur de la politique gouvernementale. L'article 44 al.2 C., codifié à l'article 49 al.5 RS, dispose « qu'après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis la commission ». Cette utilisation ne fut pas systématique et son application fut à peu de chose près égale selon les chambres¹²¹⁹.

La majorité sénatoriale a ainsi interprété cet article à l'occasion du projet de loi relatif à la liberté des communes, des départements et des régions, comme autorisant le dépôt d'amendements, jusqu'à « l'ouverture des débats sur les articles concernés et non du débat sur la loi »¹²²⁰. Elle a en conséquence déposé ses amendements « tardivement et prenant de court la stratégie gouvernementale »¹²²¹. L'amélioration

auquel s'ajouta 3391 amendements (JO, Débats parlementaires-Sénat, Séance du 14 décembre 1993, p. 6222), informations relevées par C. ENFERT, *op. cit.*, p. 321. Ainsi que le relève Y. COLMOU, « le principe fondamental de l'obstruction réside (...) non pas tant dans l'emploi successif des diverses techniques du droit parlementaire, que dans leur combinaison plus ou moins spontanée et dans la capacité des obstrueteurs à faire rebondir sans cesse les débats adventices », in « *vade-mecum* du député obstrueteur », *Pouvoirs*, n°34, 1985.

¹²¹⁷ L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 172.

¹²¹⁸ « Dès 1986, les amendements déposés par la gauche sénatoriale atteignent des taux très supérieurs à ce qu'ils étaient avant 1981. Voté par le Sénat à la fin du mois de décembre 1980 au terme de 60 heures de débats au cours desquels 460 amendements ont été examinés », *Ibid.*

¹²¹⁹ Il fut invoqué à 18 reprises à l'Assemblée nationale entre 1958 et 2008, et ne fut pas utilisé entre 1974 et 1986 ; Au Sénat, cet article fut utilisé 19 fois durant la même période et ne fut pas utilisé entre 1986 et 2005 ; chiffres relevés par J-L. HERIN, in *La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, *op. cit.*, p. 1075.

¹²²⁰ JO, débats parlementaires-Séance du 4 novembre 1981, pp. 2417-2418.

¹²²¹ C. ENFERT, *op. cit.*, p. 278.

qualitative de la loi reste l'une des raisons du bicamérisme et cet objectif peut justifier une augmentation du nombre d'amendements déposés si l'objectif ne tend pas à l'obstruction parlementaire.

Le nombre d'amendements déposés reste élevé d'une législature à une autre et entretient l'illusion d'une participation réelle de la majorité parlementaire à l'élaboration de la norme législative par la voie de l'amendement. Le Gouvernement ne manque pas à l'occasion de la séance publique de rappeler le concours de la majorité à la modification législative et les concessions qu'il a bien voulu lui faire et plus rarement celles faites à l'opposition. Cette entente doit permettre d'afficher le « soutien publicitaire »¹²²² de la majorité au Gouvernement, manifestant à la fois leur union indissoluble et leur apparente contribution législative. Or, le taux d'adoption des amendements est clairement tributaire des relations institutionnelles entretenues par les deux chambres. Bruno Baufumé note ainsi que le taux d'adoption des amendements sénatoriaux s'établit entre 1978 et 1988 à 40%, alors qu'il en représentait 55% entre 1973 et 1978 et 55% entre 1969 et 1973¹²²³.

Plus précisément, le nombre d'amendements refusés par le Gouvernement a pris une importance significative à l'époque de la discordance des majorités parlementaires. En 1981, le Gouvernement refusa 54,45% des amendements sénatoriaux, 46,25% en 1982, 48,15% en 1983, 42,50% en 1984 et 47,75% en 1985. Lors du retour de la concordance des majorités, le nombre d'amendements refusés par le Gouvernement tendit au contraire à s'effondrer avec 4% en 1986 et 6,75% en 1987. Bruno Baufumé note enfin que la part des amendements adoptés par le Sénat lors de la lecture suivante à l'Assemblée nationale prit des proportions monumentales en période de concordance des majorités avec 89,5% des amendements en 1986 et 88,6% en 1987, contre 60,3% en 1989 et 64,50% en 1990.

¹²²² « Les aménagements obtenus au cours de la discussion du texte bénéficient au contraire d'une large publicité dont le bloc majoritaire peut tirer profit. Le gouvernement ne manquera pas, en acceptant les suggestions de sa majorité, de rappeler son attachement au débat parlementaire et à la prise en compte des préoccupations exprimées à cette occasion par les représentants de la Nation. Les députés de la majorité à l'inverse présenteront leurs amendements comme autant de manifestations de leur contribution effective au travail législatif, témoignant ainsi de leur influence auprès d'un gouvernement dont ils ne sont pas le soutien aveugle », in J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, op. cit, p. 176.

¹²²³ B. BAUFUME, op. cit, p. 479.

L'exercice du droit d'amendement est imprégné du phénomène majoritaire en laissant peu de place aux marges de manœuvre isolées de la majorité, et traduit le plus souvent « le rapport de connivence existant entre le Gouvernement et sa majorité »¹²²⁴. Participant à la mise en œuvre du programme gouvernemental et généralement présidentiel, la majorité utilise parcimonieusement son droit d'amendement afin de ne pas compromettre les engagements pris par l'exécutif. Le système majoritaire aboutit pour les deux assemblées, à une soustraction de la fonction normative de l'amendement à une fonction politique. A cette fin, le contrôle de la recevabilité politique des amendements par les assemblées se révèle de manière surprenante, beaucoup plus redoutable que les contraintes juridiques en matière de droit d'amendement.

2. *Le contrôle des irrecevabilités constitutionnelles du droit d'amendement*

L'exigence même de démocratie et plus encore dans un régime bicaméral est le droit pour les parlementaires de proposer des modifications substantielles à la loi, soit dans son contenu matériel, soit dans sa forme rédactionnelle. Le parlementarisme rationalisé a entendu protéger une nouvelle fois le Gouvernement des risques de dénaturation des textes par une majorité parlementaire présumée indocile.

La Constitution a organisé elle-même les modalités d'irrecevabilité des amendements tout en laissant à la discrétion des assemblées parlementaires le soin de contrôler le respect des exigences constitutionnelles. Les moyens constitutionnels de rationalisation sont destinés à éviter une obstruction législative de la part des parlementaires et viennent en cela prévenir les risques d'indiscipline de la majorité. Toutefois ces restrictions n'en demeurent pas moins peu dissuasives dans l'exercice même du droit d'amendement et sont en réalité tributaires des caractéristiques de la majorité parlementaire. Dans l'hypothèse où la majorité parlementaire est homogène, monolithique, nette et cohérente, les mécanismes de rationalisation sont utilisés avec parcimonie par le Gouvernement et sa majorité, ce qui suffit à prévenir les risques des quelques « francs-tireurs ». En revanche en présence d'une majorité relative ou de

¹²²⁴ L. FABIUS, « Les pouvoirs de l'Assemblée nationale », *Revue des Sciences morales et politiques*, 1992, n°1, pp. 99-100.

discordance des majorités parlementaires, la conjoncture institutionnelle n'est pas « propice à la liberté d'amendement. Leur étroitesse renforce la discipline majoritaire »¹²²⁵.

Le droit d'amendement n'est pas plafonné quantitativement et bénéficie d'une contrainte formelle assez souple puisque « l'écrit, la signature, la motivation sommaire et le dépôt au service de la séance »¹²²⁶ en constituent les principaux impératifs. Cette faiblesse des contraintes explique pour partie, l'abus et la tendance à l'obstruction parlementaire par la voie de l'amendement.

À l'Assemblée nationale, les amendements des députés doivent être présentés « au plus tard le troisième jour ouvrable précédant la date de début de la discussion du texte à 17 heures » (Art.99 RAN), tandis qu'à la seconde chambre, la Conférence des présidents et avec elle la majorité sénatoriale, peuvent décider de fixer « un délai limite pour le dépôt des amendements » (Art.50 RS). La discussion de chaque article appelle la discussion des amendements sur lesquels ils portent. Le rapporteur de la commission et le représentant du Gouvernement s'expriment sans limitation de durée tandis que le ou un des signataires de l'amendement, ne dispose que d'un délai de 3 minutes depuis 2009. Cette réduction du temps de réflexion témoigne une nouvelle fois de la rationalisation du temps accordé aux parlementaires pour la présentation de leur initiative. Le délai de présentation s'établissait à 10 minutes jusqu'en 1994 avant de passer à 5 jusqu'en 2009, à l'instar du Parlement belge.

Les amendements, de même que les initiatives législatives qui tendraient à diminuer les ressources publiques ou à aggraver une charge publique aux termes de l'article 40 C. sont prohibés à égalité pour les parlementaires des deux chambres. La pratique parlementaire n'a en revanche, « jamais soumis les amendement gouvernementaux au contrôle de recevabilité financière »¹²²⁷. Cette première forme de rationalisation dans la modification de la norme législative doit encourager la majorité parlementaire à se mettre en conformité avec les exigences financières déterminées par l'exécutif. En effet, la fiscalité comme la gestion de la dépense publique font l'objet

¹²²⁵ V. SOMMACCO, « Les fonctions politiques de l'amendement », *LPA*, n°119, 16 juin 2003, p. 7.

¹²²⁶ Art.13 de la LO n°2009-403 du 15 avril 2009 ; Art.98 als.2 et 3 RAN ; Art.48 al.2 RS.

¹²²⁷ X. ROQUES, « Les irrecevabilités financières », *RFDC*, n°16, 1993, p. 744.

d'engagements précis à l'occasion de la campagne présidentielle. De plus, des modifications parlementaires d'ordre financier pourraient être perçues comme illégitimes dans la mesure où elles ne s'inscriraient pas dans la détermination de la politique financière fixée par le Gouvernement. D'une manière générale et avec l'apparition d'une majorité, les initiatives de la majorité parlementaire en matière financière sont admises si elles ne sont pas « plus dispendieuses que celles que le Gouvernement propose »¹²²⁸. Le contrôle de cette recevabilité financière mérite cependant un examen attentif.

L'Assemblée nationale, au nom de la logique majoritaire, permet un encadrement très important visant à dissuader les amendements financiers, son règlement autorisant toute personne, à n'importe quel instant et dans n'importe quel lieu, à soulever cette irrecevabilité¹²²⁹. Au stade du dépôt, la recevabilité des amendements est appréciée par le Président qui dispose de la faculté de consulter le président ou le rapporteur général de la commission des finances. Toutefois, en pratique, cette prérogative relève de l'appréciation du président de la commission des finances et relève une nouvelle fois de la majorité.

La seconde chambre avait initialement supprimé le contrôle de recevabilité *a priori* des propositions de loi, pour aligner son régime sur celui des amendements. Cette différence de régime pouvait conduire à des situations ubuesques, dans lesquelles un amendement déclaré irrecevable devant la première chambre était réputé être légal devant la seconde. Le règlement du Sénat confie désormais la responsabilité du contrôle des propositions de loi à la commission des finances ou son représentant¹²³⁰. Contrairement aux propositions de loi, le contrôle de la recevabilité financière des

¹²²⁸ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 202.

¹²²⁹ Art. 89 RAN.

¹²³⁰ Art. 45 RS disposant en ce sens « La commission des finances contrôle la recevabilité financière des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution. Les amendements déclarés irrecevables ne sont pas mis en distribution. Il est procédé selon les mêmes règles à l'encontre d'un amendement contraire à l'une des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances. Tout sénateur ou le Gouvernement peut soulever en séance une exception d'irrecevabilité fondée sur l'article 40 de la Constitution, sur une des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances ou sur l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. L'irrecevabilité est admise de droit et sans débat si elle est affirmée par la commission des finances ou la commission des affaires sociales ».

amendements est encore appliqué de façon effective et contribue à écarter une part non négligeable des amendements proposés¹²³¹.

La rationalisation du Parlement devait également permettre au Gouvernement, en plus de bénéficier d'un domaine propre dans lequel le Parlement ne saurait s'immiscer, de bénéficier de moyens constitutionnels nécessaires à sa protection. L'article 41 C. autorise le Gouvernement lors de la procédure législative à soulever l'irrecevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement qui serait étranger par sa nature au domaine de la loi¹²³².

Les règlements des assemblées organisent la procédure de soulèvement et la collaboration entre les organes parlementaires compétents. Les deux règlements des assemblées parlementaires prévoient une procédure des plus analogues¹²³³. Le Gouvernement fait régulièrement utilisation de l'article 41 C., mais est généralement confirmé dans sa décision par le Président de l'Assemblée concernée en raison du fait majoritaire. Le recours au Conseil constitutionnel, qui suppose un désaccord entre le Gouvernement et le Président de la Chambre, reste beaucoup plus rare.

L'apparition du fait majoritaire fait alors tomber en désuétude l'utilisation de cette procédure. En effet, le Gouvernement admet généralement la présence d'amendements ou de propositions de loi empiétant sur le domaine réglementaire. La

¹²³¹ Entre 1999 et 2000, 804 amendements furent déclarés irrecevables sur 12326 enregistrés soit (6,5%) ; 658 sur 8479 entre 2000 et 2001 (7,8%) ; 363 sur 5545 entre 2001 et 2002 (6,5%) ; 2901 sur 35393 entre 2002 et 2003 (8,2%) ; 1892 sur 27073 (7%) entre 2003 et 2004 ; 645 sur 26471 (2,4%) entre 2004 et 2005 ; 18575 sur 147861 entre 2005 et 2006 (12,5%) ; 599 sur 5751 entre 2006 et 2007 (10,4%), in, bulletins statistiques de l'Assemblée nationale et Commission des finances de l'Assemblée nationale.

¹²³² Art.41 issu de la rédaction de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, disposant « S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours ».

¹²³³ Art.93 RAN, disposant en ce sens que « L'irrecevabilité tirée de l'art. 41, alinéa 1, de la Constitution peut être opposée à tout moment par le Gouvernement ou par le Président de l'Assemblée à l'encontre d'une proposition ou d'un amendement ou des modifications apportées par amendement au texte dont la commission avait été initialement saisie ». Le règlement du Sénat disposant dans des termes semblables en ces termes : Art.45 al.7 RS : « L'irrecevabilité tirée de l'art. 41, premier alinéa, de la Constitution peut être opposée par le Gouvernement ou par le Président du Sénat à une proposition ou à un amendement avant le commencement de sa discussion en séance publique. Lorsqu'elle est opposée par le Gouvernement ou par le Président du Sénat en séance publique, la séance est, s'il y a lieu, suspendue jusqu'à ce que le Président du Sénat ou, selon le cas, le Gouvernement ait statué, si l'irrecevabilité est opposée à une proposition ; si elle est opposée à un amendement, la discussion de celui-ci et, le cas échéant, celle de l'article sur lequel il porte est réservée jusqu'à ce que le Président du Sénat ou, selon le cas, le Gouvernement ait statué ».

révision du 23 juillet 2008 ouvre désormais aux Présidents des assemblées le droit de soulever l'irrecevabilité réglementaire présente dans une disposition législative, mais ne devrait pas pour autant encourager son utilisation. La seule hypothèse probable d'utilisation serait celle où l'opposition parlementaire aurait réussi à faire adopter des amendements comportant des dispositions réglementaires.

Le dépôt d'amendements est bien plus amplifié en séance publique qu'en commission, à cause du phénomène de médiatisation. Il consiste pour l'opposition à déposer des amendements dans le but de provoquer une justification oratoire par le Gouvernement du rejet et ainsi de mettre l'exécutif à l'épreuve de la cohérence du texte législatif. À l'instar de l'initiative législative, au contrôle de la recevabilité matérielle des amendements renforcé par les mécanismes de rationalisation prévus par le constituant a succédé celui de leur recevabilité politique, quitte à procéder à un détournement de leur finalité normative. Si les parlementaires ne peuvent proposer d'amendements constituant des initiatives financières ou empiétant sur le domaine du Gouvernement, une autre restriction juridique demeure concernant davantage le bicamérisme par l'utilisation par le Gouvernement, d'un contrôle relatif à la discussion et à la votation des amendements en séance publique.

B. Le développement par le Gouvernement d'un contrôle de la discussion et de la votation du droit d'amendement

Le vote bloqué est « un instrument disciplinaire destiné à renforcer l'autorité du Gouvernement sur une majorité rétive »¹²³⁴. Dans un régime parlementaire comme celui de la V^e République, il s'agit d'une offre législative gouvernementale « à prendre ou à laisser »¹²³⁵ pour les parlementaires des deux chambres. L'assemblée parlementaire ne pourra adopter un texte en le modifiant « par des amendements auxquels le Gouvernement n'a pas donné son accord »¹²³⁶. Cet outil, arme par excellence du

¹²³⁴ P. AVRIL, « Le vote bloqué (1959-1970), *RDP*, 1971, p.495.

¹²³⁵ G. CARCASSONNE, *Dictionnaire constitutionnel*, in O. DUHAMEL et Y. MENY (dirs.), Paris, PUF, 1992, p. 1077.

¹²³⁶ F. HAMON et M. TROPER, *op. cit.*, p. 770.

parlementarisme rationalisé, possède des effets majeurs à l'encontre de la majorité et les deux structures du Parlement s'en trouvent communément affectés.

Inséré à l'article 44 al.3 C., le vote bloqué permet à la fois d'éviter la dénaturation des textes par l'opposition parlementaire ou par certains « francs-tireurs » de la majorité. Mais plus encore il serait un outil particulièrement utile à destination de la majorité parlementaire sur les textes politiques les plus sensibles. En effet, par la mise en place d'un vote unique, il encourage la majorité parlementaire au compromis suivant les vœux du Gouvernement. L'unicité du vote a pour corollaire « la mobilisation de la majorité »¹²³⁷ derrière le Gouvernement. Son engagement place les parlementaires en porte-à-faux : soit ils acceptent en l'état actuel le texte avec les amendements retenus par le Gouvernement, soit ils le rejettent dans sa globalité, au risque de s'attirer les foudres de ce dernier. Cet outil permet véritablement de responsabiliser la majorité gouvernementale, en l'appelant par un vote unique à serrer les rangs derrière le Gouvernement. Dans un Parlement bicaméral où l'identité des majorités est d'autant plus aléatoire, le vote bloqué permet d'éviter la dénaturation des textes par la majorité sénatoriale opposée au Gouvernement. Corrélativement, le procédé limite donc les effets du bicamérisme dans l'initiative des modifications législatives.

L'article 44 al.3 C. organise ainsi un procédé aux effets radicaux pour les deux chambres et à l'utilisation des plus aisées¹²³⁸. C'est d'abord un outil dont disposent tous les membres du Gouvernement en séance publique et le choix du moment demeure à sa discrétion. Il ne requiert pas le passage en Conseil des ministres au contraire de l'article 49 al.3 C. et peut s'appliquer à tout niveau de l'examen de la loi. Le Gouvernement dispose également vis-à-vis des deux chambres d'une arme constitutionnelle lui permettant de filtrer le vote des amendements législatifs.

La procédure législative se voit brutalement accélérée : le texte n'est plus voté article par article et amendement par amendement, mais par un seul et unique vote final

¹²³⁷ J-P. DEROSIER et A. VIDAL-NAQUET, *in L'opposition politique*, J-P. DEROSIER (dir.), Les cahiers du ForInCIP, n°1, 1er forum 19 et 20 juin 2015, p.159.

¹²³⁸ Art.44 al.3 disposant en ce sens « Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement ».

sur l'ensemble du texte ou sur une partie de celui-ci. Il peut en effet porter sur une disposition particulière de la loi ou encore sur le texte dans sa globalité. Son utilisation permet au Gouvernement de réaliser un tri parmi les amendements déposés par les parlementaires : seuls seront retenus et donc votés ceux auxquels le Gouvernement a donné son approbation. Les autres amendements n'ayant pas reçu l'approbation du Gouvernement seront discutés, mais ne feront pas l'objet d'un vote. En limitant la discussion et en provoquant un ordonnancement des amendements législatifs, le Gouvernement et sa majorité disposent ainsi d'un pouvoir de limiter l'effectivité des apports normatifs du bicamérisme.

La variation de l'usage du vote bloqué sous la V^e République est tributaire à la fois de la consistance de la majorité gouvernementale comme de la configuration institutionnelle entre les chambres. En cas de faible majorité absolue ou de majorité relative à la première chambre, le Gouvernement a tendance à augmenter l'usage du procédé. Ainsi la VII^{ème} législature de l'Assemblée nationale ne comporte que 3 usages du vote bloqué, contre 36 sous la VIII^{ème} pour le Gouvernement Chirac et 29 sous la IX^{ème} avec le Gouvernement Rocard. En revanche l'issue du vote bloqué est différente selon les chambres. Bruno Baufumé note ainsi qu'entre 1978 et 1990 le vote bloqué fut appliqué 69 fois à l'Assemblée nationale et 5 textes seulement firent l'objet d'un rejet. Dans la même période, la seconde chambre a fait l'objet 49 fois du procédé pour 9 rejets. Par ailleurs entre 1986 et 1988, le vote bloqué fut utilisé 28 fois à la seconde assemblée afin de contrer l'opposition de la minorité sénatoriale et aucun texte ne fut rejeté, illustrant une nouvelle fois « le soutien sans faille du Sénat au Gouvernement »¹²³⁹, tandis qu'entre 1981 et 1986 le vote bloqué fut utilisé 5 fois pour conduire à 4 rejets.

Le procédé est généralement employé pour les textes les plus éminents pour le Gouvernement, à savoir les textes à caractère « financier »¹²⁴⁰ comme le notait Pierre Avril puisqu'entre 1971 et 1990, sur les 80 votes bloqués employés à la seconde chambre, 43 concernaient des projets de loi de finances. Le recours au vote bloqué est

¹²³⁹ B. BAUFUME, *op. cit.*, p. 415.

¹²⁴⁰ P. AVRIL, « Le vote bloqué », *op. cit.*, pp. 469-503, cité par *Ibid.*, p. 418.

aussi utilisé sur les textes politiquement les plus importants pour le Gouvernement (16 fois à la seconde chambre en juillet 1986 pour le projet de loi relatif à la liberté de communication), en cas de majorité relative à l'Assemblée nationale ou encore en cas de non-coïncidence des majorités parlementaires des deux chambres¹²⁴¹.

Les motivations qui animent le Gouvernement à avoir recours à ce procédé sont variées. L'application des dispositions de l'article 44 al.3 C. a évolué depuis les premiers temps de la V^e République pour aboutir aujourd'hui « à un usage politique qui en fait une modalité de la question de confiance »¹²⁴² à l'Assemblée nationale bien sûr où cette responsabilité est de droit, mais également au Sénat.

Le vote bloqué peut alors être utilisé comme un substitut à la question de confiance mise en œuvre sur un texte vis-à-vis de la seconde chambre devant laquelle le Gouvernement n'est pas juridiquement responsable. L'application de l'article 49 al.3 C. à l'Assemblée ne met pas fin à la navette, la seconde chambre conservant le droit de connaître le texte et de l'adopter comme de le rejeter. Le vote bloqué peut ainsi être utilisé en complément pour maintenir l'intégrité du texte tel qu'il fut voté par la première chambre, avec le risque de rendre « imposés, voire inutiles, les débats sénatoriaux »¹²⁴³. En cas de discordance des majorités, l'application du 49-3 C. à la première chambre a souvent été suivie d'un rejet du texte par la seconde chambre¹²⁴⁴.

De manière plus exceptionnelle, le vote bloqué peut avoir pour objet « d'acquérir une majorité pour un texte qui à l'origine n'en dispose pas », comme ce fut le cas sous le Gouvernement de Michel Rocard¹²⁴⁵. Il constitue plus systématiquement un « moyen de pression »¹²⁴⁶ à l'égard de la majorité parlementaire en l'obligeant à adhérer au texte auquel le Gouvernement attache une importance

¹²⁴¹ Entre 1963 à 1968 : 71 vote bloqués au Sénat, dont 56 aboutissent au rejet, cité par J. GRANGE, « Attitude et vicissitude du Sénat », *RFSP*, 1981, p. 32.

¹²⁴² René Capitant, cité par P. AVRIL, « Le vote bloqué », *op. cit.*, p. 447.

¹²⁴³ B. BAUFUME, *op. cit.*, p. 436.

¹²⁴⁴ Par le vote notamment de motion de procédure (question préalable ou exception d'irrecevabilité) notamment pour le projet de loi relatif aux nationalisations de juillet-août 1982 ; du projet de loi relatif aux entreprises de presse en 1984 ; projet de loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales en décembre 1990 ; LF pour 1989 ou encore du projet de loi portant diverses dispositions relatives à la Sécurité sociale et à la santé de 1991.

¹²⁴⁵ Lors de l'adoption du projet de loi de finances pour 1989, le groupe centriste s'étant abstenu en raison des « modifications apportées par le Gouvernement à l'article d'équilibre (AN, 21 octobre 1988, p.1266-1267) » afin d'obtenir l'adhésion de la majorité, cité par B. BAUFUME, *op. cit.*, p. 421.

¹²⁴⁶ *Ibid.*, p. 420.

politique et électorale. Cet usage sert corrélativement les intérêts des députés élus sur le programme politique du Chef de l'État et devient en quelque sorte une « petite question de confiance »¹²⁴⁷, sans faire courir le risque d'une démission collective pour le Gouvernement.

Enfin, le vote bloqué peut être un moyen utile à l'encontre de l'opposition parlementaire et doit être entendu comme un « procédé majoritaire »¹²⁴⁸. Cette procédure est donc une « assurance multirisque pour le Gouvernement : contre le défaut de solidarité ou de responsabilité de sa majorité, contre les astuces de l'opposition, contre la remise en cause de décisions concertées... »¹²⁴⁹. Le vote bloqué peut permettre de pallier l'obstruction des parlementaires affiliés à l'opposition manifestée par le dépôt massif d'amendements. Mais surtout il permet de « rediscipliner » la majorité, en éloignant les tentations qu'elle pourrait avoir de voter les amendements de l'opposition, exposant le texte gouvernemental à sa dénaturation. Le plus souvent, il s'agira d'interdire « à la majorité de dénaturer le projet du Gouvernement ou d'en adopter ce qui est populaire en rejetant les contreparties impopulaires »¹²⁵⁰. Il peut être en effet observable en particulier à l'Assemblée nationale que les députés de la majorité acceptent le texte du Gouvernement, mais non certaines de ses dispositions qui pourraient être critiquées par leur électorat (contrepartie financière, incohérence avec le projet présidentiel...). Si les rappels à l'ordre lancés par le Gouvernement à sa majorité parlementaire sont rares, le vote bloqué pourrait, au contraire, être utilisé dans un sens plus favorable à la majorité, du moins à l'Assemblée nationale comme le laissait entendre Pierre Avril¹²⁵¹.

Le vote bloqué étant utilisé en période de coïncidence des majorités parlementaires et gouvernementales, il ne peut être toujours assimilé à un moyen constitutionnel de discipline. Il constitue alors plutôt un moyen de négociation amiable avec la majorité qu'un moyen de contrainte. Le Gouvernement s'étant entendu avec les

¹²⁴⁷ P. AVRIL, « Le vote bloqué », *op. cit.*, pp. 469-503.

¹²⁴⁸ B BAUFUME, *op. cit.*, p. 420.

¹²⁴⁹ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 217.

¹²⁵⁰ *Ibid.*

¹²⁵¹ « Le sens profond du vote bloqué ne serait-il pas alors une sorte de protection accordée par le gouvernement qui évite à sa majorité fidèle le désagrément d'avoir à se prononcer sur des points délicats ou controversés en feignant de l'y contraindre ? » in P. AVRIL, « Le vote bloqué », *op. cit.*, p. 447.

différentes sensibilités de sa majorité sur les termes d'un accord, il pourra l'utiliser pour « garantir l'adoption en l'état du compromis ainsi négocié »¹²⁵² et non pour forcer la main aux représentants de la majorité.

En n'autorisant pas le vote des propositions de modification à la loi et en restreignant la durée des prises de parole en séance publique¹²⁵³, cette procédure est perçue par les élus comme attentatoire au principe même de la démocratie parlementaire. Ce procédé est donc difficilement conciliable avec le bicamérisme de la V^e République, dont quelques-unes des justifications sont précisément la proposition législative ainsi que la discussion et le débat législatif. Le Sénat se trouve placé en porte-à-faux avec ce procédé : il ne pourra voter un texte gouvernemental si sa majorité lui est hostile, ce qui l'encouragera à rejeter le texte dans son ensemble et non à rechercher le compromis par la voie d'amendement¹²⁵⁴. En cas de non-coïncidence des majorités sénatoriales et gouvernementales, le Gouvernement utilise fréquemment le vote bloqué pour hâter, sinon stériliser la discussion et de ne pas permettre à l'Assemblée nationale de tenir compte outre mesure des suggestions du Sénat »¹²⁵⁵.

Le recours à cette procédure « sera perçu très tôt par les sénateurs, comme une véritable brimade et comme un instrument d'oppression politique »¹²⁵⁶. Toutefois, il a pu être observé durant la première et la deuxième cohabitation, lorsque les majorités parlementaires des deux chambres concordaient, une acceptation implicite du recours au vote bloqué. Il en résulte que si le vote bloqué est utilisé dès la première lecture, les

¹²⁵² J. BENETTI, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime : réflexion sur le régime parlementaire de la V^e République », *LPA*, 10 juillet 2008 n° 138, p. 20.

¹²⁵³ Art.96 RAN, disposant : « L'application de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution n'est dérogatoire aux dispositions des chapitres IV et VI du titre II du présent Règlement qu'en ce qui concerne les modalités de mise aux voix des textes. Leur discussion a lieu selon la procédure prévue aux chapitres sus-énoncés » ; Art.107 al.2 RAN « Sous réserve des dispositions de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution, le Président ne met aux voix que les amendements, les articles auxquels ils se rapportent et l'ensemble du texte ». Art.42 al.7 RS disposant : « La discussion porte successivement sur chaque article et sur les amendements qui s'y rattachent. Toutefois, en application de l'article 44 de la Constitution, si le Gouvernement le demande, le Sénat se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement. En conséquence, la parole n'est accordée sur chaque amendement qu'à un orateur pour, à un orateur contre, à la commission et au Gouvernement ».

¹²⁵⁴ Selon les mots de Marcel Pellenc (Radical socialiste) : « Plus le Sénat est bridé par la pratique du vote bloqué, plus il a tendance à rejeter le texte que le gouvernement prétend lui faire avaler. Selon les mots d'André Monteil (Républicain populaire) : « nous sommes ici pour travailler et non point simplement pour dire amen à toutes les demandes du Gouvernement ou pour rejeter systématiquement tout ce que celui-ci nous propose. Or le gouvernement par son refus de dialogue nos contraint à la deuxième attitude », in J. GEORGEL, *Le Sénat dans l'adversité, 1962-1966*, Ed. Cujas, 1968.

¹²⁵⁵ J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la V^e République*, op. cit, p. 347.

¹²⁵⁶ J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République : réforme et renouveau*, Economica, 1980.

bienfaits supposés du bicamérisme seront inexistantes. Ne pouvant enrichir la loi par des propositions, les sénateurs auront le sentiment de ne pas être écoutés par le Gouvernement, ce procédé pouvant alors s'analyser comme « une mise en demeure exclusive de tout dialogue avec le Sénat »¹²⁵⁷. Conçu originellement comme un outil permettant de préserver un texte gouvernemental de la dénaturation d'une majorité parlementaire indocile, le vote bloqué tend aujourd'hui à devenir un outil destiné à préserver la stabilité politique du Gouvernement devant les deux chambres, même si juridiquement son issue n'emporte aucune conséquence dans la mise en œuvre de la responsabilité de ce dernier.

À l'occasion de l'exercice du droit d'amendement, la séance publique peut devenir le terrain d'un « affrontement politique comme juridique »¹²⁵⁸ entre majorité et opposition au sein comme entre les deux chambres. Ce théâtre d'opérations tend à se répéter lors de la discussion comme en vue de l'adoption définitive du texte en séance publique.

Paragraphe 2 : La disposition majoritaire des moyens constitutionnels et institutionnels en vue de l'adoption législative en séance publique

L'organisation bicamérale d'un Parlement dans un système constitutionnel conduit à l'adoption d'un texte conjointement par les deux chambres à l'achèvement de leur séance publique respective. L'influence institutionnelle de la seconde chambre dépend pour une large part des prérogatives attribuées par le constituant et de l'usage réalisé par ses membres (**A**). Cependant, le bicamérisme rationalisé de la V^e République permet au Gouvernement de déterminer, par les mécanismes constitutionnels et le concours de la majorité parlementaire, la place et l'influence institutionnelles de la seconde chambre en vue de l'adoption définitive d'un texte législatif (**B**).

¹²⁵⁷ B. FOUCHER, « Le dernier mot à l'Assemblée nationale », *RDP*, 1981, p. 1217.

¹²⁵⁸ C. ENFERT, *op. cit.*, p. 130.

A. La détermination constitutionnelle des capacités d'influences législatives de la seconde chambre

Si le principe de la navette et donc de la discussion entre les chambres en vue de l'adoption de la loi en des termes identiques, reste maintenu aux termes de l'article 45 C., le Gouvernement dispose une nouvelle fois d'outils constitutionnels destinés à accélérer le passage de la loi en vue d'un accord entre les chambres et de réduire l'effectivité des apports législatifs de la seconde chambre.

Depuis 1958, une loi sur cinq est adoptée en moyenne par l'intermédiaire de la « procédure accélérée ». La moyenne annuelle des textes discutés selon la procédure d'urgence est passée de « 6.3% pour la période de 1959-1968 à 13.6% de 1969-1973, à 20.1% de 1974-1980 pour atteindre, 22.5% de 1981 à 1984 »¹²⁵⁹. La « procédure accélérée », anciennement dénommée « procédure d'urgence » suivant la rédaction de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, est destinée à forcer les chambres au « compromis législatif ». Cette arme gouvernementale par excellence permet de réunir une CMP après une seule lecture par chaque chambre, alors que la procédure courante exige sa réunion après deux passages dans chaque chambre¹²⁶⁰. Cette procédure, qui permet au Gouvernement d'avoir la maîtrise de la durée des navettes législatives, n'est nullement une innovation française et se retrouve dans les principaux Parlements européens bicaméraux pratiquant le parlementarisme majoritaire¹²⁶¹. Par ailleurs, les règlements des assemblées organisent des procédés fort similaires à l'organisation de la « procédure accélérée »¹²⁶².

¹²⁵⁹ J-C. VILLENEUVE, « L'évolution du rôle du Sénat depuis 1981 », *Revue Après demain*, n°271-272, février-mars 1985 p. 36.

¹²⁶⁰ Art.45 al.2 C. disposant en ce sens « Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion ».

¹²⁶¹ En République-tchèque, l'auteur d'un projet de loi peut proposer à la Chambre d'adopter la loi en procédure accélérée, auquel cas il y'a suppression de la deuxième et de la troisième lecture. Dans le même sens, l'article 90 de la Constitution espagnol dispose que le gouvernement, deux groupes parlementaires ou un cinquième du Congrès des députés, peuvent déclencher la procédure d'urgence, ce qui ramène à 20 jours au lieu de 2 mois, la date à laquelle le Sénat espagnol peut opposer son veto.

¹²⁶² Art.24 bis RS « Lorsque le Gouvernement engage la procédure accélérée prévue au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, il en informe le Président du Sénat, en principe, lors du dépôt du projet de loi » ; Art.102 al.1 RAN : « Le Gouvernement peut engager la procédure accélérée, en vertu de

Le déclenchement de la « procédure accélérée » est une prérogative qui appartient aux membres du Gouvernement. Dans les deux cas le Premier ministre joue un rôle indéniable. Si l'article 45 C. mentionne le « Gouvernement » dans sa collégialité, la décision d'engagement de la procédure est faite en concertation avec les services du Premier ministre et le ministre en charge de la défense du texte devant les chambres. Le Gouvernement n'a pas à faire part, dès le dépôt du projet de loi au Bureau de la chambre, de son intention d'engager la procédure il faut simplement qu'elle intervienne au cours de la procédure législative. Par ailleurs, l'engagement est soumis à l'entière discrétion du Gouvernement qui n'a pas à justifier de quelque manière son recours.

La « procédure accélérée » rend inapplicables les délais nouvellement fixés à l'article 42 C., ce qui a conduit le Gouvernement à ne pas ménager son utilisation pour se soustraire à l'instruction des commissions. Ainsi entre 2008 et 2013, la procédure accélérée fut utilisée 133 fois contre 74 fois entre 2003 et 2008¹²⁶³. Plus grave encore ce procédé est inconciliable avec la logique même du bicamérisme, bien qu'il maintienne le principe de la navette et pénalise indissociablement les deux chambres. En effet, la diminution du nombre de navettes diminue corrélativement l'influence législative de la seconde chambre.

Dans un premier temps, l'assemblée saisie du texte en première lecture, généralement l'Assemblée nationale, sera dans l'incapacité de connaître les modifications suggérées par la seconde chambre puisqu'immédiatement après son passage, une CMP sera constituée. Les députés ne pourront connaître les modifications suggérées par la seconde chambre que « lors de la soumission pour approbation du texte élaboré en CMP, lorsque celle-ci a conservé ces modifications »¹²⁶⁴, soit lors de la nouvelle lecture dans l'hypothèse où l'Assemblée reprend le texte modifié avant la réunion de la CMP. En ne permettant pas la confrontation simultanée des opinions, le procédé « cristallise les oppositions entre les chambres en supprimant en fait tout

l'article 45 de la Constitution, jusqu'à 13 heures la veille de la Conférence des présidents qui précède l'ouverture du débat en première lecture, par une communication adressée au Président. Celui-ci en donne immédiatement connaissance à l'Assemblée ».

¹²⁶³ Chiffre de la séance publique-service de la séance du Sénat.

¹²⁶⁴ B. BAUFUME, *op. cit.*, p. 401.

dialogue »¹²⁶⁵. De plus, le droit d'amendement des députés et sénateurs s'en trouve également atténué, car, à supposer que la CMP élabore un texte, ils ne pourront proposer des modifications qu'en accord avec le Gouvernement.

Dans un second temps, la réunion de la CMP après une seule lecture limite drastiquement les possibilités pour les parlementaires de la seconde chambre saisie d'apporter des modifications à la loi. La conséquence en sera qu'une convocation prématurée de la CMP permettra dans cette hypothèse aux députés de « ne pas examiner les amendements des sénateurs, puisqu'en seconde lecture c'est le texte de la CMP qui leur sera soumis »¹²⁶⁶. La discussion des textes étant à une seule lecture par chaque assemblée avant la réunion de la CMP, les deux chambres « n'ont plus l'occasion de confronter publiquement leurs rédactions des dispositions restant en discussion »¹²⁶⁷. Or le bicamérisme se justifie précisément par sa capacité à proposer, discuter et négocier avec les acteurs institutionnels. La réduction prématurée du temps de convocation, de réunion d'une CMP ne légitime pas cette procédure dans la mesure où 14 parlementaires ne peuvent suffire à remplacer les membres des deux chambres pris collégialement¹²⁶⁸. La réduction drastique du droit d'amendement et des délais d'examen en commission affaiblit non seulement le Sénat, mais plus généralement, la fonction délibérante du Parlement¹²⁶⁹.

Quelle que soit la majorité présente à la seconde chambre, la capacité d'initiative et de modification des sénateurs de la majorité comme de l'opposition sera restreinte pas le mécanisme de la « procédure accélérée ». La décision gouvernementale de recourir à la « procédure accélérée » est une nouvelle fois tributaire du rapport majoritaire entretenu avec la seconde chambre. Ainsi, entre 1973 et 1978, l'ancienne procédure d'urgence fut appliquée 104 fois contre 44 entre 1978 et 1981. Toutefois

¹²⁶⁵ *Ibid*, p. 401.

¹²⁶⁶ G. CARCASSONNE, *La Constitution, op. cit*, p. 220.

¹²⁶⁷ P. AVRIL, « Un nouveau droit parlementaire », *RDJ*, 2011, p. 121.

¹²⁶⁸ Le président Accoyer déclarait en ce sens « le bicamérisme est le gage approfondi d'un travail législatif approfondi... Mais avec une seule lecture à l'assemblée, issue du scrutin direct, les députés pensent moins sur le contenu du texte. C'est l'équilibre des institutions qui est en cause », in, *Le Figaro* du 18 mai 2009, cité par F. LAFFAILLE, « L'exception sénatoriale ou l'étrange puissance de la seconde chambre », in, *Pouvoir exécutif et parlement de nouveaux équilibres ?*, X. MAGNON et R. GHEVONTIAN (dirs.), PUAM, 2012, p. 495.

¹²⁶⁹ « La délibération suppose la réflexion et l'esprit critique, elle est une forme de la discussion dont est censée jaillir la lumière », in M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, 2^{ème} éd., Sirey, 1929, pp. 470-471., cité par O. FUCHS, « La procédure législative d'urgence », *RDJ*, 2009, p. 767.

l'usage devint systématique entre 1981 et 1986 avec 146 utilisations. Bruno Baufumé note à l'issue qu'en 1981 sur 56 lois adoptées, la procédure d'urgence fut utilisée 7 fois (12,5%) ; 1982, 36 fois pour 112 lois adoptées (32%) ; 1983, 22 fois pour 121 textes adoptés (18,25%) ; 1984, 27 utilisations pour 120 textes adoptés (22,5%) et 54 fois sur 124 textes adoptés pour l'année 1985 (43,5%)¹²⁷⁰.

Le procédé fut initialement conçu pour les textes de première importance qui nécessiteraient un débat parlementaire rapide¹²⁷¹. Il s'agissait donc d'une procédure « exceptionnelle », le minimum de deux lectures étant la procédure de principe régissant l'organisation et le fonctionnement des navettes. Il n'y a en cela rien de désobligeant à ce que les textes les plus importants bénéficient d'un tel régime. La rationalisation joue ici pleinement son rôle en permettant au Gouvernement d'agir efficacement. La crainte des parlementaires des deux chambres restait en revanche légitime, car des lois importantes pour la Nation seraient adoptées à la suite de « débats trop brefs »¹²⁷².

Il convient de retenir trois circonstances possibles d'utilisation de cette procédure sous la V^e République. La première et peut-être aussi la plus frappante est « lors du vote de textes dont l'importance politique est avérée » pour le Gouvernement. Ce cas s'est particulièrement vérifié durant la III^{ème} cohabitation à l'égard des lois relatives au PACS, à la CMU ou aux emplois jeunes, le Sénat étant à cette époque, devenue « un point d'appui politique du Président de la République »¹²⁷³ contre la majorité gouvernementale.

L'utilisation de la procédure d'urgence dépend également, en second lieu, des « relations qu'entretiennent le Gouvernement et sa majorité »¹²⁷⁴. Les mécanismes de la rationalisation jouent ici leurs pleins effets. Il est observable que si les majorités parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat diffèrent, le Gouvernement sera enclin à faire un usage important de cette prérogative. Il est également compréhensible que le Gouvernement en fasse un usage important en cas de majorité relative à

¹²⁷⁰ B. BAUFUME, *op. cit.*, p. 399.

¹²⁷¹ C'est le cas notamment des Lois de Finance ou des Lois de Financement de la Sécurité Sociale où l'urgence est de droit. Toutefois elle reste prohibée pour les lois constitutionnelles et jamais utilisée pour la ratification des accords internationaux.

¹²⁷² F. HAMON et M. TROPER, *op. cit.*, p. 774.

¹²⁷³ J-E. GICQUEL, « Vers la fin de la maîtrise gouvernementale en matière de fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires », *LPA*, n°135, 8 juillet 1999, p. 12.

¹²⁷⁴ O. FUCHS, *op. cit.*, p. 767.

l'Assemblée nationale afin d'éviter le compromis systématique avec la pluralité des composantes de la majorité, comme ce fut le cas sous le Gouvernement de Michel Rocard¹²⁷⁵. Enfin et de manière peut-être encore plus surprenante, en période de majorité absolue à l'Assemblée nationale, le Gouvernement peut être enclin à augmenter l'usage de cette procédure dans un souci d'appliquer rapidement les vœux électoraux du Chef de l'État. En période de cohabitation, le Gouvernement souhaitera également utiliser ce procédé pour satisfaire l'électorat opposé à la politique présidentielle et montrer à ce dernier qu'il entend réaliser une rupture avec le programme du Chef de l'État¹²⁷⁶.

Dans un troisième et dernier temps, l'urgence peut être décidée au vu de l'« agenda politique »¹²⁷⁷ du Gouvernement. Mais celui-ci peut également profiter de la fin d'une session ou d'une législature avant les futures échéances électorales pour mettre en œuvre dans des délais rapides les promesses électorales et permettre à la majorité présidentielle de remporter le scrutin.

Au fil des législatures, le Gouvernement s'est arrogé lui-même le pouvoir de déterminer discrétionnairement les textes qualifiés « d'urgents ». Un grand nombre de textes, d'importance politique réduite¹²⁷⁸, furent votés sous l'emprise de l'urgence, non parce que réellement ils l'étaient, mais parce que formellement l'une des chambres aurait pu y manifester une opposition, synonyme de revers pour le Gouvernement. Comme l'a souligné justement Guy Carcassonne, la notion d'urgence fut confondue avec celle de « l'impatience du ministre »¹²⁷⁹. Jusqu'ici aucun critère satisfaisant n'a été « capable de définir et de limiter les cas d'urgence et par ailleurs on ne voit guère comment contester au Gouvernement son désir de disposer rapidement d'un texte qu'il juge indispensable à son action immédiate »¹²⁸⁰.

¹²⁷⁵ 93 utilisations entre 1988 et 1991, Chiffre de la séance publique-service de la séance du Sénat.

¹²⁷⁶ Le Gouvernement utilisa l'urgence « 24 fois en 1986, 36 en 1987, soit 30 fois en moyenne par an sous la 8^e législature », in C. BIGAUT, *La pratique parlementaire sous la cohabitation*, Regards sur l'actualité, La Documentation française, n° 141, 1988.

¹²⁷⁷ O. FUCHS, *op. cit.*, p. 767.

¹²⁷⁸ On peut citer les lois relatives aux parcs nationaux, à la gestion des matières nucléaires en 2006 ou encore la protection juridique des majeurs en 2007, qualifiées de « mineure », par J-E. GICQUEL, in « L'indispensable révision des modalités d'utilisation de la procédure d'urgence », *LPA*, 14 mai 2008 n° 97, p. 61.

¹²⁷⁹ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 220.

¹²⁸⁰ A. TARDAN, « Le rôle législatif du Sénat », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 104.

Pour tenter d'éviter les abus, le constituant instaura un mécanisme d'opposition par la Conférence des présidents des deux assemblées¹²⁸¹ par la révision du 23 juillet 2008. Cependant, le fait majoritaire éloigne tout risque de blocage de la part de la Conférence des présidents des deux chambres. L'Assemblée nationale bénéficiera sans nul doute d'une composition favorable au Gouvernement comme ceci a toujours été le cas, ce qui explique les critiques précoces des parlementaires¹²⁸². Il n'en reste pas moins illusoire de penser que la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale sera « en capacité de s'opposer à une volonté gouvernementale fermement exprimée »¹²⁸³. Ce risque est moins fréquent au Sénat, mais dans l'hypothèse où l'organisation collégiale du Sénat soulèverait l'opposition à la « procédure accélérée », il y a de fortes chances que la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale fasse bloc derrière le Gouvernement, ne donnant pas suite à l'initiative du Sénat¹²⁸⁴. Le fait majoritaire annule donc tout pouvoir de blocage efficace à la seconde chambre¹²⁸⁵ et nuit parallèlement au bicamérisme, dans la mesure où il permet le triomphe anticipé des vues de l'Assemblée nationale sur celles du Sénat.

La conjonction des mécanismes de rationalisation et du fait majoritaire permet au Gouvernement de limiter l'influence de la seconde chambre et du bicamérisme. L'influence déterminante et omniprésente du Gouvernement à tous les stades de la

¹²⁸¹ Art.102 als.2, 3 et 4 RAN : « En cas d'opposition de la Conférence des présidents de l'Assemblée, le Président en avise immédiatement le Gouvernement et le Président du Sénat ; Lorsque le Président de l'Assemblée est informé d'une opposition émanant de la Conférence des présidents du Sénat, il réunit sans délai la Conférence des présidents de l'Assemblée. Celle-ci peut décider de s'opposer également à l'engagement de la procédure accélérée jusqu'à la clôture de la discussion générale en première lecture devant la première assemblée saisie ; En cas d'opposition conjointe des Conférences des présidents des deux assemblées avant la clôture de la discussion générale, la procédure accélérée n'est pas engagée ». Art.29 al.6 RS « Lorsque le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée, visée au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, la Conférence des présidents peut s'y opposer. Si elle est saisie d'une décision d'opposition prise par la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale, la Conférence des présidents du Sénat est convoquée sans délai par le Président du Sénat ».

¹²⁸² Qualifiée de « *supercherie* » par F. de Rugy, débats AN, seconde séance du 28 mai 2008, p. 2645 ; de « *trompe l'œil* » B. Frimat, débats Sénat du 16 juillet 2008, p. 4747, in J-E. GICQUEL, « la nouvelle rédaction de l'article 45 », *LPA*, 19 décembre 2008 n° 254, p. 77.

¹²⁸³ J-E. GICQUEL, « l'indispensable révision des modalités d'utilisation de la procédure d'urgence », *op. cit.*, p. 61.

¹²⁸⁴ Le 18 juin 2014, la conférence des présidents du Sénat s'est opposée à l'engagement de la procédure d'urgence sur la première lecture du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, toutefois celle de l'Assemblée nationale « ne s'est pas associée à cette opposition », in G. BERGOUGNOUS, « La première lecture de la loi sur la nouvelle carte régionale : rigueur et souplesse des procédures du droit parlementaire », *Constitutions*, 2014, p. 136.

¹²⁸⁵ Aucune initiative de blocage entre 2008 et 2013, ce qui explique en outre le taux élevé de l'engagement de cette procédure dans cette fourchette temporelle.

procédure législative permet efficacement à ce dernier de surmonter les capacités juridiques de blocage de la seconde chambre et de faire triompher les vœux de sa majorité dans la finalisation définitive du texte lors de son adoption en séance publique.

B. Les mécanismes de l'adoption majoritaire de la loi

Pour déterminer et conduire la politique de la Nation le Gouvernement doit disposer d'un pouvoir « d'impulsion et de rédaction législative »¹²⁸⁶. Il recherche à cette fin le concours, voire la maîtrise entière, de la majorité parlementaire, à chaque étape de la procédure législative pour aboutir à l'adoption de la loi en termes identiques par les deux chambres. L'influence institutionnelle du Gouvernement se vérifie lors des échanges occasionnés par la navette parlementaire en vue d'arriver à un compromis entre les majorités bicamérales (1). Le cas échéant la majorité gouvernementale peut imposer définitivement ses vues à la seconde chambre (2).

1. Le destin majoritaire de la conciliation parlementaire

Le fonctionnement régulier du bicamérisme suppose l'établissement d'un consensus entre les chambres lors de la discussion du texte d'une assemblée à l'autre, en préservant le Gouvernement de « conflits violents »¹²⁸⁷ avec le Parlement. Le bicamérisme participe d'une certaine façon à la rationalisation du parlementarisme de la V^e République, car il permet au Gouvernement de contrôler le processus législatif, en lui offrant la possibilité de « paralyser les initiatives d'une assemblée auxquelles il n'aurait pu s'opposer et, dans le cadre des navettes, de faire corriger par le Sénat ce qu'il a dû concéder aux députés et réciproquement »¹²⁸⁸.

¹²⁸⁶ B. BAUFUME, *op. cit.*, p. 402.

¹²⁸⁷ J. CADART, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t.1 et 2, Economica, 1990, p. 375.

¹²⁸⁸ « Il a d'abord été perçu comme un renfort politique qui s'ajouterait aux prérogatives gouvernementales. Il a aussi pour conséquence d'organiser le fonctionnement parlementaire selon un schéma discipliné et plus structuré qui renforce également la position des interlocuteurs du gouvernement », in P. AVRIL, « Le Parlement législateur », *RFSP*, février 1981, pp. 22 et 24.

La nature juridique inégalitaire du bicamérisme de la V^e République joue ici en faveur de l'Assemblée nationale qui tend à cultiver son intransigeance à l'encontre de la seconde chambre, car, non seulement, elle a l'assurance de statuer définitivement à la demande du Gouvernement, mais également parce qu'elle s'estime investie de la volonté majoritaire électorale qui la conforte dans la justesse et le bien-fondé de ses initiatives législatives. Le Sénat peut également faire preuve d'intransigeance dès lors qu'il « adopte une position maximaliste et refuse de prendre en compte l'orientation politique générale reflétée par Assemblée nationale et le Gouvernement »¹²⁸⁹.

Estimant que la position majoritaire défendue par le Gouvernement est inconciliable avec celle de sa majorité, la seconde chambre refuse toute modification substantielle ou formelle à la loi en lui préférant le rejet immédiat, opposant en quelque sorte « une fin de non-recevoir »¹²⁹⁰ à la majorité gouvernementale et à l'exécutif. Cette opposition irréductible s'est particulièrement manifestée entre 1981 et 1986 à l'encontre des textes les plus illustratifs du projet présidentiel, avec par exemple le rejet en totalité dès la première lecture de la LF pour 1983. Jamais un texte financier n'avait été repoussé de manière si radicale depuis les premières législatures de la V^e République, d'autant que préalablement la seconde chambre avait rejeté totalement ou partiellement plus d'une vingtaine de budgets. En cas de discordance des majorités, le consensus entre les chambres tend à s'amoindrir tout particulièrement sur les textes d'importance politique essentielle pour le Gouvernement. Ainsi, au cours de la session 1999-2000, comme le note Sébastien Bernard, les CMP chargées de discuter des textes de la LF pour 2000, des deux LF rectificatives, de la LFSS, de la réduction du temps de travail, du PACS ou encore de la modernisation du service public de l'électricité « ont toutes échoué »¹²⁹¹. Le budget de l'État est l'une des cibles régulières de la majorité sénatoriale lorsque celle-ci ne coïncide pas avec la majorité gouvernementale, car ces textes peuvent être conçus comme une des pièces « maîtresses de l'édifice gouvernemental et comme l'un des moyens d'action privilégiés de l'exécutif pour faire

¹²⁸⁹ « Estimant la thèse majoritaire trop éloignée de la sienne et toute amélioration relative illusoire, il se contente de proclamer son opinion sans essayer d'obtenir des résultats partiels », J. GRANGE, « L'efficacité normative du Sénat », *RFSP*, 1984, p. 971.

¹²⁹⁰ *Ibid.*

¹²⁹¹ S. BERNARD, « La Commission Mixte Paritaire », *RFDC*, n°47, 2001, p. 468.

appliquer sa politique »¹²⁹². Cette première stratégie semble inconciliable avec la logique du bicamérisme qui suppose la réflexion et l'amélioration qualitative de la loi, et surtout la résolution d'un conflit majoritaire entre les chambres par la transaction parlementaire.

Une seconde stratégie consiste pour la seconde chambre à modifier substantiellement le texte établi par la majorité gouvernementale en lui faisant perdre sa nature politique originelle. Il s'agit de substituer au projet gouvernemental une contre-proposition législative en guise de solution intermédiaire, mais dans la mesure où cette proposition s'inscrit en porte-à-faux avec la finalité du texte gouvernemental, cette proposition devient inacceptable pour le Gouvernement qui ne peut qu'inviter sa majorité à s'y opposer. Cette seconde solution fut expérimentée sous le premier mandat de François Mitterrand avec notamment en 1982 le projet orientation sur la recherche et le développement technologique, les projets Auroux sur les droits des travailleurs ou encore le projet de loi réformant les études médicales.

Les ministres et les parlementaires de la majorité gouvernementale au Sénat et Assemblée nationale ont souvent dénoncé, comme le relève Jean Grangé, « ces projets dénaturés, démantelés, vidés de leur sens, réduits à l'état de squelettes, qui, ne comportant aucune concession de la seconde chambre, n'ouvrent aucune perspective de compréhension réciproque »¹²⁹³. Le Gouvernement est en ce sens seul juge de l'appréciation politique du compromis législatif proposé par la seconde chambre. Néanmoins, l'opposition idéologique des majorités bicamérales depuis 1981 laisse craindre un certain scepticisme gouvernemental à accepter les contre-propositions sénatoriales.

Si le déroulement de la navette parlementaire assortie le cas échéant de la réunion d'une CMP est indissociable du système bicaméral de la V^e République, son issue est un indicateur indéniable des « relations entre les assemblées parlementaires »¹²⁹⁴. Il s'agit donc à la fois d'un élément procédant du système de

¹²⁹² R. ETIEN, « La participation de l'opposition au débat budgétaire », in *Mélanges en l'honneur de P-M. Gaudemet*, Economica, 1984, p. 248.

¹²⁹³ « Le rapporteur général de la commission des Finances de Assemblée l'a énoncé sans ménagement lors de la nouvelle lecture du projet de loi de finances pour 1984 (15 décembre 1983) : « l'opposition dès lors qu'elle transforme le Sénat de chambre de réflexion en chambre de démolition n'a rien à attendre de la majorité », in J. GRANGE, « L'efficacité normative du Sénat », *op. cit.*, p. 972.

¹²⁹⁴ J-P. CAMBY et P. SERVENT, *op. cit.*, p. 111.

rationalisation parlementaire, mais également d'un « mécanisme majoritaire »¹²⁹⁵ dont la conjonction déterminera le nombre et la réussite de la conciliation des points de vue.

La décision de recourir à la CMP appartient discrétionnairement au Gouvernement et constitue également l'un des multiples mécanismes de rationalisation¹²⁹⁶. Le Premier ministre est également libre de donner suite au texte élaboré en CMP en le soumettant à l'approbation des chambres. Enfin il est le seul à pouvoir, en cas d'échec constaté, mettre en œuvre la procédure du dernier mot permettant à l'Assemblée de statuer définitivement.

L'intervention du Gouvernement en cas de recours à la CMP permet « d' enrôler sa majorité qui fait corps avec lui »¹²⁹⁷, à supposer en revanche que cette dernière ait manifesté son soutien explicite au texte. La constitution d'une CMP suppose l'existence d'un désaccord sur une ou plusieurs dispositions législatives, c'est-à-dire suivant la jurisprudence du Conseil constitutionnel, des dispositions « qui n'ont pas été adoptées dans les mêmes termes par l'une ou l'autre assemblée »¹²⁹⁸. Le pourcentage des lois adoptées ayant fait l'objet d'une CMP varie en fonction de la concordance des majorités parlementaires¹²⁹⁹. Le Gouvernement est libre dans l'appréciation du désaccord entre les chambres. Il peut arriver que ce désaccord soit « fictif »¹³⁰⁰, c'est-à-dire réalisé par la volonté des parlementaires eux-mêmes. Ainsi en 1995, à l'occasion de la discussion de l'ordonnance réformant la protection sociale, la majorité sénatoriale a rejeté le texte du Gouvernement par le vote d'une question préalable ayant permis d'écartier la discussion de 2800 amendements de l'opposition et ainsi de réunir une CMP et de voter le texte dans des délais très brefs. Cette illustration témoigne de

¹²⁹⁵ La CMP permet « d'accélérer la procédure au profit du Gouvernement. Elle permet une poursuite du dialogue avec la majorité. Elle est un moyen de pression sur l'opposition, écartée souvent de la représentation de l'Assemblée nationale, et donc sur le Sénat, traité avec plus ou moins d'humeur au fur et à mesure qu'il apparaîtra comme un élément dysfonctionnel », in J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République : réforme et renouveau*, *op. cit.*, p. 148.

¹²⁹⁶ L'article 45 laisse au Gouvernement « une large marge de manœuvre : il peut l'utiliser pour faire voter un texte auquel il tient, quitte à aller jusqu'au bout de la procédure et à donner le dernier mot à la chambre basse. Il peut aussi l'utiliser pour enterrer un texte dont il ne veut pas », in G. GONDUOIN, « propos sur la France et le régime présidentiel », *RDP*, 1998, p. 391.

¹²⁹⁷ J. et J-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 28^{ème} éd., 2014, p. 726.

¹²⁹⁸ Cons. const., 76-74 DC, 28 décembre 1976.

¹²⁹⁹ Ainsi, il s'établissait à 48 % entre 1997 et 2002 alors qu'il n'était que de 42 % au cours de la législature précédente à l'époque de la concordance des majorités, chiffres relevés par B. RULLIER, « Le Parlement sous la XI^{ème} législature 1997-2002 (1) », *RFDC*, n°54, 2003, p. 445.

¹³⁰⁰ M. TROPER et F. HAMON, *op. cit.*, p. 685.

l'enrôlement du Sénat à la logique majoritaire, le rejet du texte que la majorité sénatoriale approuvait procédait non d'une opposition au texte gouvernemental, mais d'une volonté d'écarter les tentatives d'obstruction.

Le règlement des assemblées reste muet sur la tenue et l'organisation des débats en CMP et sur les modalités de ses travaux. Le texte objet du débat est le dernier voté par les chambres, mais avec de divergences concernant certaines dispositions. Le rapport de forces entre la majorité et l'opposition est en revanche beaucoup plus sensible en CMP que dans l'hémicycle. En effet, les parlementaires de la majorité suivant la convention parlementaire établie pour la composition des CMP, représentent environ 8 parlementaires contre 6 pour l'opposition. La majorité conserve une nouvelle fois la majorité des sièges.

Si le « pouvoir de rédaction et d'approbation »¹³⁰¹ d'un texte de compromis relève exclusivement du Parlement, il est en réalité le fruit d'un compromis majoritaire en CMP. Le Gouvernement ne peut que s'en remettre à la discipline de sa majorité¹³⁰² pour espérer arracher un compromis à l'autre chambre qui soit conforme à ses intérêts. Les discussions en CMP ne conduisent pas toujours à un vote. En ce cas, son Président « se borne à constater l'impossibilité d'un accord ou, au contraire, l'apparition d'un consensus »¹³⁰³. Il s'agit en ce cas, d'une appréciation personnelle réalisée par la majorité parlementaire qui généralement tient compte des intérêts du Gouvernement pour établir sa décision.

L'achèvement des travaux de la CMP dépend entièrement du Gouvernement. Si la CMP a réussi à élaborer un texte de compromis entre la majorité des deux chambres, le Gouvernement choisira généralement de transmettre ce texte aux chambres bien qu'il puisse refuser de le soumettre si le compromis trouvé entre les parlementaires ne correspond pas à ses attentes. En cas de refus de transmettre le texte de la CMP aux

¹³⁰¹ B. BAUFUME, *op. cit.*, p. 361.

¹³⁰² « La discipline majoritaire s'exerce en effet au sein de la commission. Elle explique la reprise de propositions gouvernementales par les commissaires de la majorité ou leur opposition aux suggestions à l'égard desquelles l'exécutif a marqué son hostilité », in J. BENETTI, « Le droit d'amendement aux textes des Commissions Mixtes Paritaires », *LPA*, 20 août 1999, n°166, p. 17.

¹³⁰³ Document technique pour la coopération, *Recueil de fiches techniques sur le statut, les fonctions, les procédures et les l'organisation du Sénat*, Service des relations internationales du Sénat, Mars 2009, p.183.

chambres, la navette reprendra son cours sur le texte délibéré en dernière lecture avant la saisine de la CMP. Le système majoritaire conduit généralement le Gouvernement à reprendre le texte de compromis de la CMP pour le soumettre aux chambres. La majorité gouvernementale étant présente au sein de la CMP, il en résulte un fort encouragement à la reprise par le Gouvernement du texte issu de la conciliation. L'examen du texte est considéré comme « une procédure de ratification »¹³⁰⁴ par la majorité parlementaire, plutôt qu'une reprise de la réflexion parlementaire.

Le Gouvernement possède à ce titre la discrétion de choisir la chambre qui connaîtra en première lecture du texte issu de la CMP. En cas de non-coïncidence des majorités parlementaires, le Gouvernement choisira selon une forte probabilité l'Assemblée nationale. Cependant, il est ainsi observable, comme le note Murielle Mauguin Helgeson, qu'entre 1959 et 1979 aucun texte issu de la CMP ne fut déposé en première lecture devant la seconde chambre alors même que les majorités parlementaires pouvaient concorder.

De manière plus surprenante, il est arrivé que la réunion d'une CMP ait pu déboucher sur un accord entre les chambres et à l'élaboration d'un texte, mais que ce dernier soit rejeté par la majorité gouvernementale en séance publique. La majorité gouvernementale en séance publique se désolidarise alors de celle siégeant en CMP. Ainsi à l'occasion de la séance du 20 décembre 1983¹³⁰⁵, la majorité de l'Assemblée nationale rejeta le projet de loi relatif à la démocratisation du secteur public alors que la CMP était parvenue à établir un accord majoritaire entre les chambres.

Enfin, dans l'hypothèse où la CMP est parvenue à un accord et à l'établissement d'un texte, le contrôle gouvernemental en matière de droit d'amendement peut contribuer à dénaturer le texte ayant fait l'objet d'un compromis, entraînant son rejet *a posteriori* par la seconde chambre¹³⁰⁶. En effet, le Gouvernement par l'intermédiaire de l'amendement peut « gommer les concessions faites par les représentants de la

¹³⁰⁴ M. MAUGUIN-HELGESON, *op. cit.*, p. 396.

¹³⁰⁵ Séance du 20 décembre 1983, JO Assemblée nationale, p. 6832.

¹³⁰⁶ B. BAUFUME relève ainsi, qu'entre 1981 et 1990, sur 151 textes élaborés par des CMP, 42 ont fait l'objet d'amendements, 10 furent rejetés et parmi eux, 6 avaient été amendés à la reprise de la navette, *op. cit.*, p. 385.

majorité »¹³⁰⁷. Ainsi le 18 mai 1982, à l'occasion du projet de loi relatif à la détermination du collège électoral pour les élections au Conseil supérieur des Français de l'étranger, la CMP trouva un accord pour fixer le seuil d'application de la proportionnelle à partir de 3 sièges. Cependant, le Gouvernement modifia par amendement ce seuil à 2 sièges, ce qui conduisit la majorité sénatoriale à rejeter le texte au motif de la destruction par le Gouvernement du compromis majoritaire établi en CMP¹³⁰⁸. En plus d'avoir la maîtrise de l'initiative de la réunion de la CMP, le Gouvernement possède également celle du produit législatif obtenu par les députés et les sénateurs. L'exécutif est donc libre de retenir les compromis majoritaires obtenus entre les deux chambres et d'assurer l'effectivité du bicamérisme.

Le choix du Bureau de la chambre est un élément stratégique en ce qui concerne le dépôt d'amendements par les parlementaires. Au stade de la séance publique, si le Gouvernement choisit de reprendre le texte élaboré par la CMP, les amendements déposés sont recevables aux seules conditions d'être acceptés par le Gouvernement (Art.45 al.3 C.). La seconde chambre et sa majorité ne peuvent donc espérer modifier une nouvelle fois le texte que dans la seule hypothèse où ces corrections sont approuvées par le Gouvernement.

Dans une décision du 29 décembre 1986, le Conseil constitutionnel a réhabilité le droit pour le Gouvernement de déposer des amendements lors de la discussion du texte en séance publique au stade de sa sortie de la CMP¹³⁰⁹. Il s'agit d'un pouvoir « d'empêchement plutôt que de proposition »¹³¹⁰, permettant au Gouvernement de rectifier le texte issu de la CMP sur des éléments issus du compromis entre les deux assemblées qu'il n'approuverait pas. En dépit du système majoritaire, ce privilège tend au contraire à être fréquemment employé même dans l'hypothèse où les majorités coïncideraient entre les chambres¹³¹¹. Le Gouvernement peut donc modifier le texte issu de la CMP à l'insu des parlementaires, ce qui n'encourage pas ces derniers à

¹³⁰⁷ « La réunion d'une CMP, est une étape de liberté pour les membres de la majorité, mais une étape souvent fugace et le Gouvernement n'accepte pas facilement les compromis qui en sont le produit », *Ibid*, p. 550.

¹³⁰⁸ JO débat Sénat, Séance du 18 mai 1982, Session 1981-1982, pp. 2114-2122.

¹³⁰⁹ Cons. const., 86-221 DC, 29 décembre 1986.

¹³¹⁰ B. BAUFUME, *op. cit*, p. 367.

¹³¹¹ « Plus d'un tiers des textes » issus de la CMP serait ainsi modifiés par le Gouvernement, *in* M. MAUGUIN HELGESON, *op. cit*, p. 397.

proposer des amendements à la sortie du texte de la CMP¹³¹². Le Conseil constitutionnel n'a trouvé aucun grief d'inconstitutionnalité¹³¹³ dans ce procédé pourtant regrettable pour le bicamérisme, puisqu'il prive ainsi le résultat du compromis bicaméral issu de la CMP.

Si le nombre de CMP a été en constante augmentation depuis 1958, la tentative d'élaboration d'un texte a en revanche été tributaire des rapports institutionnels entretenus entre les chambres. En présence d'une concordance entre les majorités parlementaires des deux chambres, le nombre de CMP tend à la fois à la raréfaction et, dans l'hypothèse de leur constitution, l'accord majoritaire est de rigueur. Ainsi entre 1973 et 1978, le nombre de CMP réunie fut de 108, dont 104 ont permis l'élaboration d'un texte ; entre 1978 et 1981 sur 63 CMP réunies, 61 donnèrent lieu à l'établissement d'un texte de compromis¹³¹⁴.

En revanche l'alternance de 1981 entraîna non seulement une explosion de la réunion des CMP, mais une chute drastique dans la réussite à l'établissement d'un texte reflétant le compromis majoritaire. Entre 1981 et 1986, 108 CMP furent réunies pour seulement 66 élaborations de textes ; Entre 1988 et 1990 pour 82 CMP réunies, 38 donnèrent lieu à un texte de compromis. En revanche, le retour à la coïncidence des majorités parlementaires lors de la première cohabitation entre 1986 et 1988 entraîna une baisse drastique du nombre de CMP avec 47 réunions, avec un chiffre identique quant à l'établissement d'un texte à sa sortie. En réalité, l'échec des CMP s'explique principalement par leur composition, car, comme le note Jean-Louis Hérin, les délégués en CMP sont des délégués des majorités respectives et ne « peuvent aller au-delà de ce qui serait acceptable par chacune d'entre elles et par le Gouvernement »¹³¹⁵.

L'échec de la CMP à établir un texte reflète non seulement le désaccord entre les deux majorités parlementaires, mais également l'incapacité du bicamérisme à produire un arbitrage et un compromis entre les deux structures parlementaires. La

¹³¹² « En effet, pour l'ensemble de la période 1958-1990, sur 559 amendements déposés aux textes des commissions mixtes paritaires, seulement 56 sont d'origine parlementaire, soit un sur dix. De même, pour l'ensemble de la période 1991-1997, sur 133 amendements déposés aux textes des commissions mixtes paritaires, seulement 10 sont d'origine parlementaire, soit moins d'un sur dix », in J. BENETTI, « Le droit d'amendement aux textes des CMP », *op. cit.*, p. 15.

¹³¹³ Cons. const., 86-223 DC, 29 décembre 1986.

¹³¹⁴ Chiffres relevés par B. BAUFUME, *op. cit.*, p. 380.

¹³¹⁵ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 107.

discordance des majorités parlementaires éloigne les compromis sur les textes de nature politique.

L'article 45 C. possède incontestablement une fonction différente de celle que lui avait attribuée initialement le constituant originaire. La navette faisait partie des procédés du bicamérisme rationalisé, permettant au Gouvernement en cas de majorité indocile à l'Assemblée nationale de s'appuyer sur le Sénat pour espérer arracher un compromis à la première. Désormais, ces mécanismes constitutionnels sont utilisés contre le Sénat, « invité à s'incliner devant la volonté conjointe du Gouvernement et de sa majorité en acceptant de se ranger à leurs vues »¹³¹⁶. Il s'agit à la fois du succès des mécanismes juridiques de rationalisation permettant de mettre fin aux velléités de la majorité parlementaire, en faisant de plus triompher politiquement les vues de la majorité gouvernementale sur l'ensemble des structures du Parlement bicaméral.

2. *La préservation des acquis législatifs de la majorité gouvernementale : le dernier mot*

Le bicamérisme de la V^e République à l'instar de nombreux régimes parlementaires européens est qualifié juridiquement d'inégalitaire dans la mesure où l'assemblée élue au suffrage universel direct possède le dernier mot en matière législative. Le dernier mot n'est en revanche possible qu'après la réunion d'une CMP et si cette dernière tarde ou échoue à trouver un accord définitif sur les dispositions restant en discussion. Généralement, le recours au dernier mot intervient à la suite de l'échec d'une CMP. La nature des textes et leur importance pour le Gouvernement conduisent la seconde chambre, à établir une stratégie différenciée dont le résultat est tributaire de la configuration majoritaire.

Aux termes de l'article 45 al.4 C., l'Assemblée nationale peut reprendre « soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle ». Le texte

¹³¹⁶ G. BERGOUGNOUS, *in La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, *op. cit.*, p. 1106.

adopté dans sa forme définitive est très généralement celui que l'Assemblée nationale « avait retenu »¹³¹⁷ avant la réunion de la CMP. La procédure du dernier mot est perçue généralement comme une victoire de la majorité gouvernementale sur la majorité sénatoriale dans l'hypothèse où elles ne coïncideraient pas. Ce procédé ne peut être employé qu'en l'absence d'élaboration d'un texte par la CMP et après une nouvelle lecture de l'Assemblée nationale qui statuera définitivement. Plus rarement, si la CMP a réussi à élaborer un texte, mais que celui-ci a été repoussé par une des chambres, ou qu'il a fait l'objet d'une adoption après modification substantielle en des termes différents, le Gouvernement est autorisé à faire usage du dernier mot.

L'Assemblée nationale dispose de plusieurs moyens pour arrêter le texte définitivement, permettant ainsi le succès de la majorité gouvernementale sur les velléités de la majorité sénatoriale. L'Assemblée nationale peut d'abord reprendre le texte élaboré par la CMP. Plus systématiquement, elle peut reprendre le dernier texte voté par elle, c'est-à-dire le plus souvent le texte qui fit initialement l'objet d'une CMP et qui, à la suite de l'échec de l'élaboration d'un texte à sa sortie, a été rejeté en nouvelle lecture par la seconde chambre.

La faculté gouvernementale d'user du droit d'octroyer le dernier mot en matière législative à l'Assemblée nationale est imputable à un échec de la CMP et se justifie par l'élection de l'Assemblée au suffrage direct. Dans la mesure où la première chambre est considérée comme davantage représentative que la seconde, ce procédé permet le triomphe de « la volonté populaire » exprimée plus légitimement que le suffrage indirect. À partir du moment où le Gouvernement a l'initiative de permettre de statuer définitivement en faveur de l'Assemblée nationale, « il devient maître du jeu dans le ménage à trois »¹³¹⁸. Ce procédé doit être envisagé comme un moyen juridique supplémentaire du parlementarisme rationalisé, venant régler un conflit lui aussi juridique entre les chambres, car ces dernières n'ont pu parvenir à l'adoption d'un texte

¹³¹⁷ « Plus d'un tiers des textes » issus de la CMP serait ainsi modifier par le Gouvernement, in M. MAUGUIN HELGESON, *op. cit.*, p. 400.

¹³¹⁸ « Au Sénat récalcitrant il peut opposer une Assemblée nationale soumise en lui accordant le dernier mot ; aux initiatives malencontreuses de l'Assemblée nationale, il peut opposer le pouvoir du veto du Sénat, en se gardant bien ne pas prendre l'initiative du dernier mot », in B. FOUCHER, *op. cit.*, p. 1217 et s.

identique. L'article 45 al.4 C. devient ainsi, « un moyen de maîtriser les relations du Gouvernement avec les chambres »¹³¹⁹.

Les causes de cet usage du dernier mot doivent en revanche être recherchées dans le fait majoritaire. L'une des causes pour lesquelles le Gouvernement octroie le dernier mot à l'Assemblée nationale est l'existence d'un désaccord insurmontable entre les deux chambres au sein de la CMP. Il peut d'abord exister des « divergences de fond »¹³²⁰ dues à la nature du texte et dont l'objet rend impossible toute transaction entre les deux chambres. Dans cette hypothèse, tout compromis serait perçu comme une abdication de la position majoritaire d'une chambre sur l'autre.

Il peut exister ensuite, et de manière plus fréquente, une opposition politique manifeste et déterminée entre les majorités respectives des deux chambres, qui éloigne fortement toute tentative de négociation pour des raisons tenant moins à la nature du texte qu'aux majorités bicamérales. Le contexte politique a pu révéler des oppositions parlementaires insurmontables lors de la CMP et provoquer une fin prématurée de ses travaux. Ainsi, en 1984, la discussion du projet de loi sur les entreprises de presse a été interrompue après 20 minutes de débats et le constat d'un désaccord persistant sur les principales dispositions auxquelles le Sénat entendait apporter des modifications substantielles¹³²¹.

Une autre cause du recours au dernier mot peut se trouver dans le refus par la majorité sénatoriale d'approuver le texte de compromis établi par les délégués de la seconde chambre. Dans cette hypothèse, les représentants de la majorité sénatoriale ont réussi à trouver, avec leur homologue de l'Assemblée nationale, un compromis sur le texte restant en discussion, mais n'ont pas été suivis par leurs collègues en séance publique. Ce refus d'approuver le texte de la CMP peut être d'abord « accidentel »¹³²², dans l'hypothèse où l'ensemble des composants de la majorité sénatoriale n'ont pas été représentés en CMP, ce qui a conduit à une fissure de la majorité au stade de la séance

¹³¹⁹ *Ibid.*

¹³²⁰ P. AVRIL, J. GICQUEL et J-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 5^{ème} éd., 2014, p. 258.

¹³²¹ Voir sur ce sujet, P. TÜRK, *Les commissions permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Dalloz, 2005.

¹³²² P. AVRIL, J. et J-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 258.

publique. Le refus de la majorité sénatoriale peut également être imputable au Gouvernement lui-même, dans l'hypothèse où, par exemple, la CMP serait parvenue à un accord et que le Gouvernement aurait fait usage de son droit d'amendement pour rectifier des dispositions du texte afin de le rendre davantage conforme à ses convictions. Ces hypothèses sont rares puisque la majorité gouvernementale présente à l'Assemblée nationale lors de la CMP sera supposée avoir établi un texte proche des positions du Gouvernement.

Le dernier mot octroyé à l'Assemblée nationale a largement été tributaire des rapports majoritaires entretenus par les deux institutions du Parlement de la V^e République. En d'autres termes et selon une équation assez aisément compréhensible au regard du système majoritaire de la V^e République : « Plus le Sénat manifeste d'opposition politique plus le dernier mot est fréquent »¹³²³. Ainsi entre 1973 et 1981, sur les 171 CMP réunies, 165 parvinrent à établir un texte de compromis et l'Assemblée nationale ne statua que 10 fois définitivement face à la seconde chambre. En revanche, entre 1981 et 1986 sur les 203 CMP organisées, le dernier mot fut octroyé 141 fois, tandis qu'entre 1986 et 1988, la concordance parfaite entre le nombre de CMP et la réussite à l'élaboration d'un texte conduisit à réduire à néant l'usage du dernier mot. Le nombre de derniers-mots atteint 26,2 % des textes votés entre 1981 et 1986 et fut utilisé parmi les projets de loi les plus illustratifs du projet présidentiel¹³²⁴. Entre 1988 et 1990, au retour de la discordance entre les majorités parlementaires, le dernier mot fut utilisé 48 fois pour 82 CMP réunies. Enfin à l'occasion de la III^{ème} cohabitation, l'opposition entre les deux majorités « a redonné toute sa légitimité » à la procédure du dernier alinéa de l'article 45 C. : Entre 1997-1998, 21 CMP (sur 45 textes législatifs ordinaires) ont été réunies, 15 derniers mots de l'Assemblée nationale ont été nécessaires. Entre

¹³²³ B. FOUCHER, *op. cit.*, p. 1217 et s.

¹³²⁴ J. MASTIAS note ainsi que « Les nationalisations, la décentralisation, la réglementation des radios locales, l'autorisation donnée au Gouvernement de prendre des mesures d'ordre social, l'enseignement supérieur, la réglementation de la presse, etc., et même plusieurs accords internationaux entrent dans cette catégorie, des textes issus des 110 propositions du Président Mitterrand qui furent désavoués par la majorité sénatoriale. En matière budgétaire, les réserves sont identiques. Le Sénat a déjà rejeté définitivement le budget, mais toujours après avoir lui-même voté un texte en navette. Or, en 1982, il repousse dès la première lecture le projet de loi de finances sans l'amender. En 1985, il organise une « discussion générale » prolongée puis il émet un vote négatif sur la première partie sans aborder le détail des crédits », in « Histoire des tentations du Sénat sous la V^e République », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 27.

1998-1999, sur les 18 CMP réunies (pour 48 textes hors conventions internationales), dans 12 cas la loi n'a été votée que par l'Assemblée nationale¹³²⁵.

La configuration majoritaire entre les deux assemblées est ainsi le principal facteur de la fréquence de la réunion de la CMP et de l'échec du compromis bicaméral par l'octroi du dernier mot à l'Assemblée nationale. Il est ainsi possible de légitimement s'inquiéter que ce soit le Gouvernement qui décide une nouvelle fois du rôle du Sénat et que « le bicamérisme de 1958 apparaisse comme un moyen complémentaire pour assurer la prépondérance du Gouvernement »¹³²⁶.

La libre disposition des mécanismes constitutionnels et majoritaires au profit du Gouvernement témoigne d'un certain déséquilibre juridique comme politique de la seconde chambre au détriment de la première à l'occasion de l'élaboration de la loi de son initiative à son adoption définitive. Depuis 1981, les configurations majoritaires entre les deux chambres multiplient les risques de « conflits constitutionnels et possèdent une part de responsabilité dans la lenteur de l'élaboration législative »¹³²⁷. Ces entraves au fonctionnement efficace du processus législatif servent corrélativement d'arguments, aux partisans du monocamérisme faisant état de l'inutilité supposée d'une seconde chambre.

Le système institutionnel et électoral a réussi à produire une « majorité véritable »¹³²⁸ dans le bicamérisme de la V^e République. Le Parlement bicaméral, imprégné du fait majoritaire et de la rationalisation, tend non plus à un être un organe moteur et détenteur du pouvoir législatif, « mais davantage un organe sanctionnateur dont il est de moins en moins l'auteur réel »¹³²⁹. De la direction déterminée et choisie par le Gouvernement dépend l'orientation de la seconde chambre dans un sens équilibré

¹³²⁵ D. MAUS, « Le Parlement et les Cohabitations », *Pouvoirs*, n°91, 1999, p.76. Parmi les textes les plus illustratifs du projet gouvernemental, firent par exemple l'objet d'un refus du Sénat : La LF rectificative de 1997, la LFSS en 1998, la LF de 1998, la Loi sur l'emploi et le service nationale, la loi tendant à permettre l'inscription des personnes de plus de dix-huit ans sur les listes, la loi de financement des conseils généraux, la loi relative à la nationalité et séjours des étrangers,

¹³²⁶ H. TRNKA, « La Commission Mixte Paritaire », *RD*, 1963, p. 476.

¹³²⁷ JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *op. cit*, p. 460.

¹³²⁸ Maurice Duverger cité par, J-M DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *RD*, 1993, p. 963.

¹³²⁹ G. DRAGO, « La confection de la loi sous la V^e République : pouvoir législatif ou fonction partagée ? », *Droits*, n°43, 2006, p .65.

ou non tant vis-à-vis de la fonction de votation législative que du contrôle de l'action gouvernementale.

Chapitre 3 : La « majoritarisation » de la fonction de contrôle de l'action gouvernementale dans le bicamérisme de la V^e République

La dualité entre majorité et opposition dans un régime de séparation souple des pouvoirs aboutit à une répartition fonctionnellement dualiste du contrôle parlementaire. L'opposition tend « à rechercher un contrôle public et critique »¹³³⁰, mais qui s'illustre également par sa faiblesse, car l'adoption des moyens juridiques de contrôle mis en œuvre par la minorité dépend pour leur réussite du concours de la majorité. Le fait majoritaire produit, en ce sens, une véritable répartition dans l'attribution des fonctions parlementaires entre la majorité et l'opposition au sein des chambres¹³³¹. Dans le même sens, la majorité parlementaire tend à détourner de leurs finalités les procédés de contrôle parlementaire au service de la défense du Gouvernement et dans l'objectif de préserver sa stabilité.

Le bicamérisme juridiquement inégalitaire de la V^e République n'attribue pas à la seconde chambre le pouvoir de sanctionner la politique gouvernementale à l'occasion du contrôle parlementaire. Le bicamérisme est en revanche égalitaire dans la disposition des moyens de dialogue et de demande d'information au Gouvernement est ainsi soumis au même titre que l'Assemblée nationale aux contraintes majoritaires au sein du parlementarisme rationalisé de la V^e République (**Section 1**). La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a entrepris une réhabilitation des prérogatives de contrôle parlementaire des deux chambres, mais la logique majoritaire a maintenu la faiblesse de ces nouveaux moyens (**Section 2**).

¹³³⁰ A. LE DIVELLEC, « La problématique du contrôle parlementaire de l'administration », in, *Le contrôle parlementaire de l'Administration*, B. SEILLER (dir.), Dalloz, 2010, p. 13 ; Dans le même sens, A. KIMMEL note que « l'opposition n'ayant pas a pour vocation à participer au pouvoir gouvernemental, mais bien plutôt à le critiquer et de contrôler l'action du Gouvernement », *L'Assemblée nationale sous la cinquième République*, PFNSP, 1991, p. 161.

¹³³¹ « La dialectique majorité/opposition se projette sur les fonctions parlementaires qu'elle tend à distribuer entre les deux camps : à la majorité gouvernementale, la maîtrise de la fonction législative, tandis que la fonction de contrôle revient naturellement à l'opposition », P. AVRIL, « Renforcer le Parlement : qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p. 15.

Section 1 : L'encadrement juridico-politique des moyens classiques de la fonction informative et de dialogue du contrôle parlementaire

Le bicamérisme de la V^e République est juridiquement égalitaire par la mise à disposition constitutionnelle des moyens classiques du contrôle parlementaire déjà observables dans les Républiques précédentes. La mise en place des mécanismes de rationalisation parlementaire a contribué, indissociablement selon les chambres, à diminuer la portée effective des moyens du contrôle parlementaire ne nécessitant pas (**Paragraphe 1**) ou nécessitant un vote des chambres dans le cadre du contrôle informatif de l'action gouvernementale par les commissions parlementaires (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : La faiblesse effective des procédés de contrôle parlementaire « informatif » sans vote

La question parlementaire est un outil indissociable de la nature parlementaire d'un régime politique dans lequel le Gouvernement est responsable politiquement devant le Parlement. Il s'agit d'un instrument du contrôle individuel puisqu'il est à la disposition d'un seul et unique parlementaire. Ce contrôle permet ainsi de signaler les défaillances de l'Administration dont le Gouvernement a la disposition, en faisant appel à la vigilance des électeurs. En revanche, qu'il se présente sous la forme écrite (**A**) ou non écrite (**B**), ce contrôle parlementaire possède une effectivité limitée en raison de la faiblesse de ses conséquences juridiques vis-à-vis du Gouvernement et de l'étroit contrôle de la majorité parlementaire à l'égard des parlementaires auteurs.

A. Le détournement majoritaire de la finalité juridique des questions écrites

La procédure des questions écrites fut instaurée en 1909 à la Chambre des députés et en 1911 au Sénat et permet communément à tout parlementaire auteur de recevoir une réponse écrite d'un membre du Gouvernement. Le ministre faisant l'objet

de la question doit fournir une réponse et ne peut opérer un tri parmi les questions posées, bien que la célérité des réponses gouvernementales ne soit pas toujours de rigueur. En tant qu'instrument du contrôle politique, la question écrite « apparaît comme une arme secondaire »¹³³², comparée aux moyens constitutionnels permettant d'obtenir la démission collective du Gouvernement ou encore aux questions orales, qui permettent une certaine médiatisation des problèmes soulevés. Confrontées au système majoritaire, les questions écrites se voient alors détournées de leur finalité juridique initiale en tant que procédé du contrôle « informatif ».

À l'aune du fait majoritaire, ce procédé présente une certaine singularité puisqu'à l'inverse des questions orales, il ne constitue pas un moyen d'obtenir des ministres des explications précises et concises sur la politique du Gouvernement. La question permet au contraire aux élus comme aux électeurs d'obtenir du ministre « l'interprétation officielle du Gouvernement sur des points difficiles de la législation »¹³³³. Toutefois, le fait majoritaire a pu permettre une certaine réhabilitation de ce procédé. Dans la majorité des cas, le Gouvernement est en effet interrogé par l'opposition comme par la majorité sur les choix politiques qu'il entend mettre en œuvre dans le cadre de la détermination, la conduite et la mise à exécution de la politique nationale. Leur objet porte ainsi sur « un aspect bien précis de la politique gouvernementale », ce qui permet à la fois au Gouvernement de répondre avec circonspection à la question posée, mais également d'apporter à son auteur des précisions importantes sur la mise en application des sujets évoqués. Le Gouvernement n'est ainsi nullement pris au dépourvu sur une question de politique générale et n'a pas ainsi à se justifier pleinement à l'égard de son destinataire.

La question parlementaire peut également être un moyen pour le parlementaire de consolider le lien qu'il entretient avec ses électeurs, en se faisant l'intermédiaire des préoccupations locales à l'égard de Matignon. À l'Assemblée nationale, le député de la majorité parlementaire doit obtenir régulièrement de la part du ministre des informations relatives à la mise en œuvre des promesses électorales qui ont constitué

¹³³² J-F. TRIBONDEAU, *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, AFSP et *Pouvoirs*, 21-22 novembre 1985.

¹³³³ JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Ed. Panthéon-Assas, 2004, p. 700.

une part non négligeable des motifs de son élection¹³³⁴. Néanmoins, l'étroite collaboration entre le Gouvernement et sa majorité à l'Assemblée nationale rend superflète toute demande d'éclaircissement ou d'information par les parlementaires de la majorité. Le Gouvernement siégeant dans l'ensemble des structures décisionnelles et de travail des chambres est ainsi amené à fournir les informations adéquates aux parlementaires de sa majorité. Toute question écrite dissimule ainsi mal des visées électoralistes et l'entretien par l'élu de sa base électorale.

Les questions parlementaires ne sont pas tant un moyen pour le parlementaire de contrôler l'action du Gouvernement ou de recueillir des informations dans le but de légiférer, qu'un moyen de justifier auprès de son électorat des choix politiques et les modalités de leur mise en œuvre. Dans cette perspective, le détournement de la finalité de la question écrite tendrait à faire de l'élu « le mandataire »¹³³⁵ de l'électeur par le relais national des préoccupations personnelles et localisées. Au sein des deux structures du Parlement, la question écrite ne correspond pour ainsi dire plus à « un moyen de contrôle parlementaire d'ordre général à raison du détournement de son objet primitif »¹³³⁶.

Le ministre bénéficiaire de la question dispose d'un délai d'un mois pour répondre, bien qu'il puisse bénéficier à titre exceptionnel d'un délai supplémentaire égal. La réponse aux questions écrites est systématiquement publiée au JORF. Toutefois les questions les plus sensibles, qu'elles émanent de la majorité ou de l'opposition, font l'objet d'un contrôle minutieux par l'Administration ministérielle, sous l'œil vigilant du Secrétaire Général du Gouvernement.

L'utilisation des questions écrites parlementaires à la seconde chambre est largement tributaire des rapports entretenus entre les majorités parlementaires des deux chambres. Cette relation se vérifie à la fois dans le dépôt et les réponses fournies par le Gouvernement. Il est d'abord observable une recrudescence du dépôt des questions

¹³³⁴ Voir sur ce sujet, J-C. MASCLLET, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, Paris, LGDJ, 1979, pp. 214-215. Dans cette perspective, la question écrite tend à « devenir un simple échange de correspondances », in M. AMELLER, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, Paris, LGDJ, 1964, p. 23.

¹³³⁵ JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *op. cit.*, p. 700.

¹³³⁶ G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, 1949, p. 455.

écrites en cas de discordance entre les majorités parlementaires. Ainsi le Sénat a-t-il déposé entre 1982 et 1984 17610 questions écrites et 16384 entre 1989 et 1992, contre 14694 entre 1986 et 1988 et 13146 entre 1993 et 1995 à l'époque où la majorité sénatoriale coïncidait avec celle du Gouvernement.

Cette recrudescence du nombre de questions écrites dans une période où les majorités parlementaires ne coïncident pas peut témoigner d'une volonté de la part de la majorité sénatoriale d'obtenir des justifications aux choix politiques du Gouvernement alors que ces derniers ne sont pas partagés par ses membres. Dans un sens contraire, la majorité sénatoriale a réduit le nombre de questions écrites. Cette évolution peut s'expliquer par une volonté de la majorité sénatoriale de ne pas fragiliser le Gouvernement qu'elle soutient en le contraignant à la réponse et à la justification.

Les réponses apportées par le Gouvernement sont également tributaires des rapports entre le Gouvernement et la majorité de la seconde chambre. Ainsi entre, 1995 et 1997, le Sénat posa 13497 questions écrites au Gouvernement et ce dernier fournit 9704 réponses, soit un total de 3793 questions restées sans réponses. Entre 2000 et 2002 lors de la III^{ème} cohabitation, le Sénat posa 14872 questions au Gouvernement, mais ce dernier ne fournit que 10431 réponses, soit un total de 4441 questions restées sans réponse. Les autres démocraties parlementaires bicamérales emploient des procédés beaucoup plus contraignants pour le Gouvernement qu'en France. Ainsi, au Royaume-Uni une convention parlementaire astreint le ministre à répondre dans un délai de sept jours à la question écrite.

Enfin, la liste de rappel des questions restées sans réponses depuis plus de deux mois est publiée au JO et témoigne là aussi, des rapports majorité/opposition entre le Gouvernement et la seconde chambre. La liste de rappel des questions écrites restées sans réponses a tendance à s'allonger en cas de discordance entre les majorités gouvernementale et sénatoriale. Ainsi lors des sessions de 1995-1996 et 1996-1997, 2443 questions furent publiées sur la liste de rappel, contre 5426 entre 1997 et 1999. Dans un sens similaire, entre 1993 et 1995 la liste de rappel s'établit à 2379 questions contre 6912 entre 1990 et 1992. En Espagne et en Italie, l'absence de réponse dans les vingt jours à une question écrite posée par un parlementaire à un membre du Gouvernement entraîne pour son auteur le droit à sa conversion en question orale devant la commission compétente. L'allongement du nombre de questions écrites

restées sans réponse témoigne une nouvelle fois de la souplesse du droit parlementaire de la V^e République vis-à-vis du Gouvernement.

Les questions écrites, qui ne sont pas « contingentées en nombre »¹³³⁷ ont aujourd'hui perdu une grande part de leur intérêt auprès des parlementaires et leur réhabilitation passerait selon Jean-Michel Belorgey par « la sincérité et la pertinence des réponses assorties d'un délai raisonnable dans la réponse fournie »¹³³⁸. L'apparition du fait majoritaire conduit pour les deux assemblées, non à un contrôle effectif de la politique gouvernementale, mais davantage à un relai communicatif à visée électoraliste à l'instar des questions orales.

B. La dépréciation juridique des questions orales

Les questions orales furent instaurées dans l'esprit du constituant comme un moyen mis à la disposition de l'opposition contre le Gouvernement et participe indirectement à la définition de la notion¹³³⁹. Ces questions sont formulées à l'occasion de la séance publique et non en commission à l'instar du Parlement belge. Les questions orales, quelles que soient les différentes formes qu'elles peuvent présenter selon les chambres, souffrent d'un profond désintérêt de la part des parlementaires de la majorité comme de l'opposition et même des ministres, qui se manifeste par un absentéisme réciproque¹³⁴⁰. L'utilisation des procédés des questions orales illustre une nouvelle fois

¹³³⁷ Documentation technique pour la coopération, *Les groupes politiques Recueil de documents*, décembre 2009, Sénat, p. 83.

¹³³⁸ J-M. BELORGEY, *Le Parlement à refaire*, Gallimard, 1991, p. 38.

¹³³⁹ Michel Debré affirmait en ce sens dans son discours devant le Conseil d'Etat du 27 août 1958, en commentant le second alinéa de l'article 48 de la Constitution : « La voix de l'opposition est ainsi assurée de se faire entendre ». « La distinction entre la majorité et l'opposition s'est accusée mais en même temps elle se traduit par des pratiques mieux équilibrées. La principale innovation a été apportée par l'institution coutumière des questions au Gouvernement du mercredi, définies par le message présidentiel du 30 mai 1974, qui repose sur un partage égal du temps imparti entre les groupes de la majorité et ceux de l'opposition. Elle étend donc au fonctionnement de l'Assemblée, qui l'ignorait jusque-là, la répartition égalitaire du temps d'antenne pour les campagnes électorales décidée par la loi du 29 décembre 1966 », in P. AVRIL, « Ce qui a changé sous la V^e République », *Pouvoirs*, n°9, 1979, p. 68.

¹³⁴⁰ Y. GUCHET note à ce titre trois justifications à l'absentéisme parlementaire : « En premier lieu, le temps qui s'écoule entre le moment où la question est posée et celui où il est répondu, est trop long. En second lieu, il arrive parfois que le ministre compétent qui devrait normalement répondre à la question soit absent. (...) Enfin, l'absentéisme peut s'expliquer par les réponses données par les ministres ; Celles-ci manquent parfois de solidité, le ministre compétent cherchant plutôt à esquiver la difficulté », in *La V^e République*, Economica, 3^{ème} éd., 1994, p. 306.

la mainmise du fait majoritaire sur l'application effective des moyens de contrôle parlementaire au sein des deux assemblées.

L'usage est très variable selon la nature des procédés oraux et des chambres. Les questions orales faisant ou non l'objet d'un débat sont notifiées préalablement au Gouvernement qui possède ainsi l'assurance de ne pas être déstabilisé dans sa réponse. Ainsi s'explique un certain désintérêt pour le procédé, les réponses étaient fournies au sein d'un hémicycle déserté et en présence d'un ou deux membres du Gouvernement faisant acte de présence. Après avoir été instigatrice des « questions-cribles » en 1989, l'Assemblée nationale supprima le procédé en 1992 et n'utilise plus les questions orales avec débats depuis 1978. De même au Sénat, après avoir introduit en 2009 les questions cribles thématiques, la majorité procéda à leur abrogation en 2015, ces dernières « n'ayant pas trouvé leur régime de croisière »¹³⁴¹. Instigatrice de la création des nouveaux procédés de questions orales, la majorité parlementaire l'est également de leur survie face aux différents renouvellements législatifs.

L'utilisation faite par le Sénat depuis 1981 des différents procédés de questionnement oraux témoigne des rapports majoritaires entretenus par la seconde chambre avec la première. Le procédé des questions aux Gouvernements ne fut instauré qu'en 1982 à la seconde chambre alors qu'il l'avait été en 1974 à l'Assemblée nationale. La discordance des majorités parlementaires a encouragé la seconde chambre à instaurer dans son règlement ce nouveau procédé de contrôle parlementaire, dans le but de placer le Gouvernement devant la responsabilité de ses choix politiques.

L'usage des questions orales avec débat a été utilisé avec une relative parcimonie entre 1986 et 1988, à l'époque où les majorités parlementaires coïncidaient entre les chambres, alors que leur nombre avait significativement augmenté les deux années de session précédentes¹³⁴². L'alternance entre 2011-2012 ne permit pas de relancer l'usage de ces procédés, puisqu'aucune question orale avec débat ne fut soulevée, la majorité sénatoriale opposée au Gouvernement préférant user des espaces

¹³⁴¹ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, Montchrestien, 2^{ème} éd., 2012, p. 129.

¹³⁴² Le Sénat organisa entre 1984 et 1986, 165 questions orales avec débat contre 86 entre 1986 et 1988. Par ailleurs, entre 1994 et 1996, une seule question orale avec Sénat fut instaurée.

réservés en vue de légiférer. Les questions orales sans débat firent également l'objet d'une utilisation plus mesurée sous la I^{ère} cohabitation entre 1986 et 1988, avec 146 questions par les sénateurs, contre 288 entre 1982, et 1984 et 269 entre 1989 et 1992 à l'époque de l'opposition par la majorité sénatoriale à la majorité gouvernementale et présidentielle.

La procédure des questions parlementaires correspond à un « échange de vues »¹³⁴³ entre le parlementaire et le Gouvernement. Néanmoins, les ministres placés les plus hauts dans la hiérarchie politique du Gouvernement sont généralement les destinataires des principales préoccupations orales des parlementaires et se font souvent représenter par un autre membre du Gouvernement placé en deçà de sa hiérarchie. Ces délégations tendent à être systématiques, notamment quand les questions sont posées par l'opposition. Le ministre se borne à « lire la réponse, sans pouvoir la modifier ou la compléter »¹³⁴⁴ au vu de l'exposé du parlementaire. Cependant, il convient de relever que le Conseil constitutionnel dans une décision du 29 octobre 1974 a déclaré légale cette délégation, car le Gouvernement conserve l'entière liberté d'organiser la réponse aux questions qui lui sont soumises par les parlementaires.

Cet usage a contribué manifestement au déclin des questions orales avec débat, les parlementaires ne souhaitant pas user pleinement des prérogatives offertes par leur règlement, dans la mesure où leurs interlocuteurs en sont les « porte-paroles et non les véritables responsables »¹³⁴⁵. Par ailleurs, les questions orales des parlementaires de la majorité sont souvent rédigées par les membres du Gouvernement comme le note Pascal Jan, « de telle sorte qu'elles offrent aux ministres intéressés, la possibilité de préciser certains volets d'une politique »¹³⁴⁶, quand elles ne tendent pas à la « flatterie »¹³⁴⁷ parlementaire.

¹³⁴³ J.-L. HERIN, *op. cit.*, p. 128.

¹³⁴⁴ *Ibid.* R. DOSIÈRE, qualifie ainsi de « ministre de service », les membres du Gouvernement délégataire de la question du ministre intéressé, *in* « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs*, n°134, 2008, p. 39.

¹³⁴⁵ P. AVRIL, *Les français et leur Parlement*, Casterman Poche, 1972, p. 90.

¹³⁴⁶ P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, La documentation française, 2010, p. 161.

¹³⁴⁷ A. VIDAL-NAQUET, « Le renouveau de l'opposition », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p. 142. En ce sens B. TRICOT, R. HADAS-LEBEL et D. KESSLER, distinguent des « questions pures et simples dont l'objet est tout naturellement d'obtenir une réponse afin d'être mieux informé ; les questions-spectacles, où il s'agirait surtout de montrer aux tiers, principalement aux électeurs, qu'on est actif et

Les questions portent généralement sur des cas locaux rencontrés par les élus et ne correspondent plus aux vœux de Léo Hamon et Claude Emeri qui affirmaient en 1963 qu'elles devaient permettre à la majorité « d'exprimer sa pensée et ses revendications »¹³⁴⁸. Si les questions orales peuvent être l'occasion d'opérer une liaison avec un problème lié à l'actualité nationale, il n'en reste pas moins qu'elles sont en réalité un moyen pour l'élu de porter à la connaissance du Gouvernement et de la représentation nationale un problème local par nature étranger au pouvoir central.

Dans la mesure où le questionnement parlementaire à l'égard du Gouvernement n'entache en rien la responsabilité de ce dernier devant le Parlement, le contrôle de la majorité sur ce procédé ne peut être éternellement justifié. Il s'agit, en réalité, bien plus « d'un exercice de communication politique auprès de l'opinion publique »¹³⁴⁹ que d'un réel contrôle de l'activité gouvernementale. La médiatisation des questions parlementaires, en raison de leur retransmission par voie télévisée, permet au Gouvernement de justifier publiquement sa politique, mais également aux parlementaires de la majorité comme de l'opposition de démontrer à leur électorat, du moins en apparence, leur investissement complet dans le cadre du contrôle parlementaire. Dans tous les cas, le Gouvernement dispose de la parole en dernier, « ce qui constitue un avantage considérable lui permettant d'avoir le dernier bon mot et de susciter les encouragements de sa majorité »¹³⁵⁰. Contrairement à la règle applicable au sein des Parlements belge, autrichien et italien, le droit de réplique aux questions orales posées au Gouvernement n'est pas été permis pour les deux chambres du Parlement de la V^e République.

diligent ; La question-pression, posée ou renouvelée afin d'empêcher le ministre concerné d'oublier ou de négliger une demande ; la question-agression qui, peu importe la réponse, consiste à embarrasser le Gouvernement, de le mettre en contradiction avec lui-même ou ses amis ; et enfin la question-complaisance, posée avec l'accord, voire sur la demande de celui à qui elle s'adresse, afin de lui fournir l'occasion d'effectuer une mise au point, de faire état des résultats qu'il a obtenus, de condamner les noirs desseins de ses adversaires », in *Les institutions politiques françaises*, PFNSP et Dalloz, 1995, p. 389.

¹³⁴⁸ L. HAMON et C. EMERI, « Vie et droit parlementaire », *RDP*, 1963, p. 973.

¹³⁴⁹ R. DOSIERE, *op. cit.*, p. 38.

¹³⁵⁰ *Ibid.*

Les groupes parlementaires contrôlent aussi bien « la forme que le fond »¹³⁵¹ des questions orales posées par les parlementaires des deux chambres au Gouvernement, même si la discipline tend à s'appliquer moins rigoureusement aux formations centristes. Ainsi les questions d'actualité au Gouvernement sont transmises à la Conférence des présidents par l'intermédiaire des groupes parlementaires, ces derniers pouvant, le cas échéant, fournir aux parlementaires un concours intellectuel ou pédagogique à leur rédaction. La réunion des groupes parlementaires ou celle de leurs bureaux permet à ce titre d'opérer un choix dans le sujet des questions objets des débats en séance publique, notamment pour les questions d'actualité au Gouvernement.

De manière plus surprenante encore, les questions orales peuvent être également insufflées par le Gouvernement lui-même à l'égard des parlementaires de sa majorité, faisant ainsi perdre sa nature même au contrôle parlementaire individuel. Les ministres peuvent en effet profiter de l'actualité médiatique pour présenter et expliciter la conduite de la politique gouvernementale, donnant ainsi « volontiers à leurs réponses la portée de véritables communications »¹³⁵². Cette procédure n'est pas sans rappeler, comme le note Julie Benetti, les *inspired questions*¹³⁵³ Britanniques posées par le Gouvernement dans le but de faire preuve d'une pédagogie électoraliste.

Quelles que soient leurs modalités ou leurs spécificités selon les chambres, les questions orales et écrites parlementaires tendent à instaurer publiquement un débat « autour du clivage majeur de la politique française »¹³⁵⁴. Cependant l'usage des questions orales emporte des effets juridiques réduits sur l'encadrement parlementaire de la politique gouvernementale. Il ne s'agit donc plus pour la majorité parlementaire de contrôler l'action du Gouvernement en lui demandant des éclaircissements, mais au contraire de lui réaffirmer son soutien en lui permettant d'exposer publiquement à la représentation nationale et aux auditeurs les principaux éléments de la politique qu'il entend conduire.

¹³⁵¹ Ainsi, l'article 14 des statuts du groupe socialiste prévoit « la possibilité pour le bureau de saisir le groupe en réunion plénière, au regard de l'importance d'une question », in L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^e République*, Economica, 2000, p. 233.

¹³⁵² M. AMELLER, *op. cit.*, p. 372.

¹³⁵³ J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, Thèse de doctorat en droit public, Université-Paris I Panthéon-Sorbonne, 2004, p.213

¹³⁵⁴ J-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *RDP*, 1993, p. 984.

Le système majoritaire aboutit ainsi à un détournement du sens des questions parlementaires, ce qui peut révéler une mauvaise connaissance par l'opinion publique des intentions de la majorité¹³⁵⁵. Placée dans cette logique, la seconde chambre n'échappe pas au détournement fonctionnel des procédés de contrôle « informatif » et la variabilité de leurs usages suivant les configurations majoritaires limite la portée effective du contrôle parlementaire du Sénat sur le Gouvernement dans le bicamérisme de la V^e République.

Paragraphe 2 : La faiblesse institutionnelle des procédés informatifs de contrôle avec vote des commissions parlementaires

La Constitution de la V^e République a maintenu les anciens procédés du contrôle parlementaire existant dans les républiques précédentes et faisant appel cette fois au vote des parlementaires des deux chambres. Néanmoins, les mécanismes de rationalisation parlementaire et le concours de la majorité parlementaire diminuent l'influence institutionnelle des anciens mécanismes informatifs de contrôle parlementaire, tels que les enquêtes parlementaires (A), ainsi que les nouveaux procédés obéissant à un formalisme moins rigoureux (B) ou ceux relatifs à l'exercice du contrôle financier de l'Administration gouvernementale (C).

A. L'accapuration majoritaire de la constitution et du produit législatif des commissions d'enquête

Le contrôle parlementaire informatif inclut le droit pour les parlementaires des deux chambres de diligenter des enquêtes parlementaires sur les actions gouvernementales comme sur l'application des lois. Cependant, ces instances parlementaires temporaires ne peuvent être constituées sans le concours de la majorité

¹³⁵⁵ E. BLAMONT note justement en ce sens : « Le public reste sous l'impression d'exposé qui ne représentent pas nécessairement l'ensemble des opinions réunies dans l'Assemblée et qui ne permettent pas de savoir celles qui regroupent la majorité », in *Les techniques parlementaire*, PUF, Coll. Que sais-je ?, 1968, p. 110.

- (1), ce qui permet au groupe majoritaire de contrôler le produit des enquêtes réalisées
(2).

1. La constitution et la formation majoritaire des commissions d'enquête

Dans une conception classique, la commission d'enquête est le corollaire de la responsabilité du Gouvernement dans un régime parlementaire, dans la mesure où elle vise à « renseigner la chambre en vue d'une éventuelle mise en jeu de la responsabilité politique et peut-être même pénale du Gouvernement »¹³⁵⁶. Dans la mesure où ces procédés d'instruction parlementaire sont utilisés par les parlementaires à l'égard d'un acte gouvernemental ou plus largement de sa politique, ils intéressent donc les rapports entre la majorité parlementaire et le Gouvernement. Les enquêtes parlementaires présentent donc un caractère politique, et singulièrement un risque manifesté par « le dépassement du rôle qui leur était assigné »¹³⁵⁷, consistant dans l'immixtion dans les affaires internes et externes du pouvoir exécutif. Ce risque se trouvait multiplié dans un système parlementaire non majoritaire, puisque le déclenchement d'une commission d'enquête fragilisait la position du pouvoir exécutif qui, en l'absence de majorité nette et constante, se voyait soumis au bon vouloir de l'opposition parlementaire. Avec l'émergence d'une majorité au sein des deux assemblées, la commission d'enquête est moins « le lot de la minorité », comme la logique l'appellerait, que celui de la majorité¹³⁵⁸.

Les commissions d'enquête parlementaires furent longtemps ignorées du texte constitutionnel, le constituant laissant le soin au législateur d'en déterminer les modalités de création et l'étendue de leurs prérogatives. L'ordonnance du 17 novembre 1958 opérait initialement une distinction entre les commissions d'enquête appelées à rassembler des faits et à formuler des conclusions à l'assemblée, et les commissions de contrôle examinant « la gestion administrative, financière et technique de services

¹³⁵⁶ JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *op. cit.*, p. 695.

¹³⁵⁷ P. BIAYS, « Les commissions d'enquête parlementaire », *RDP*, 1952, p. 450.

¹³⁵⁸ J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la V^e République*, LGDJ, 1968, p. 346.

publics ou d'entreprises nationales »¹³⁵⁹. Cette distinction a disparu en 1991 et la création d'une commission d'enquête parlementaire procède toujours dans les deux chambres du dépôt par un ou plusieurs parlementaires d'une proposition de résolution. Toutefois, les commissions d'enquête étaient également et peut-être volontairement ignorées de la majorité parlementaire dans la mesure où l'augmentation des procédés de contrôle faisait « courir un risque au Gouvernement »¹³⁶⁰. Julie Benetti note en ce sens que le groupe gaulliste de l'Assemblée nationale fut longtemps favorable à cette « mise en sommeil »¹³⁶¹ des commissions d'enquête, car le procédé était perçu, en souvenir des républiques précédentes, comme un substitut à la responsabilité politique du Gouvernement. Dans cette logique, entre 1958 et 1971, une seule et unique commission d'enquête fut créée à l'Assemblée nationale contre 5 à la seconde chambre, dont la majorité et la présidence furent opposées à la majorité gaulliste du Palais Bourbon, ce qui explique pour partie cette différence d'utilisation. Le groupe gaulliste, serrant les rangs derrière le Gouvernement du général de Gaulle se refusa de créer davantage de commissions d'enquête et abandonna au Sénat « le monopole de la contestation »¹³⁶² et le sentiment politique et populaire d'une chambre d'opposition à la majorité gouvernementale et présidentielle.

La commission d'enquête ne correspond pas réellement à un outil permettant aux parlementaires d'obtenir des informations du Gouvernement, mais constitue en réalité « un acte politique destiné à gêner l'adversaire, en exploitant un fait, une situation, un dossier auquel s'intéresse l'opinion publique »¹³⁶³.

Les parlementaires des deux chambres disposent communément du droit d'obtenir une commission d'enquête, indépendamment de l'autorisation du Gouvernement et de sa majorité. Toutefois une commission d'enquête ne peut être

¹³⁵⁹ B. JEANNEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz, 8^{ème} éd., 1991, p. 256.

¹³⁶⁰ M. SIMMONY, *Les groupes parlementaires de la majorité à l'Assemblée nationale, 1968-1973*, thèse pour le doctorat d'État en droit, Université de Paris II, 1978, p. 356.

¹³⁶¹ J. DESANDRE, *Les commissions d'enquêtes ou de contrôle en droit français*, thèse pour le doctorat de droit, Université Paris II, 1975, p. 6, cité par J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, op. cit., p. 214.

¹³⁶² *Ibid*, p. 448, cité par *Ibid*, p. 217.

¹³⁶³ P. ARDANT et B. MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 23^{ème} éd., 2011, p. 623.

créée « conjointement »¹³⁶⁴ par les deux assemblées, à la différence du Parlement italien, bien qu'elles puissent être créées sur un objet identique.

L'article 6-1 al.3 de l'ordonnance de 1958, portant LO relative aux assemblées parlementaires, prohibe toute création d'une commission d'enquête pour instruire des faits ayant donné à des poursuites judiciaires. Il s'agit d'une limite originale au regard des autres démocraties parlementaires européennes, telle la Belgique, qui tient, semble-t-il, à l'originalité de la conception française de la séparation des pouvoirs et au refus de toute immixtion du pouvoir législatif dans les affaires judiciaires. Cependant, l'existence de la poursuite ne constitue pas « une fin de non-recevoir »¹³⁶⁵ à la demande d'une création d'une commission d'enquête.

La proposition de résolution doit être renvoyée en commission et c'est là précisément « que la majorité va jouer le rôle de défenseur naturel du Gouvernement »¹³⁶⁶ dans le cadre du contrôle de la légalité et particulièrement dans celui de son bien-fondé politique. La recevabilité d'une proposition de résolution s'effectue en réalité aussi bien au regard de critères juridiques et se poursuit sur le terrain de l'opportunité¹³⁶⁷, ce qui attribue *de facto* à la majorité un pouvoir de blocage dans la constitution des commissions d'enquête.

La proposition de résolution est envoyée à la commission permanente de l'assemblée parlementaire instigatrice et la majorité appréciera les éléments juridiques visant à restreindre et encadrer la création d'une commission d'enquête parlementaire. La composition des commissions permanentes est soumise au fait majoritaire et, en conséquence, la majorité parlementaire peut appliquer comme bon lui semble les éléments de rationalisation parlementaire prévus par la loi organique. Dans le cadre de la seconde chambre¹³⁶⁸, la commission des lois est saisie préalablement pour avis, avant

¹³⁶⁴ E. VALLET, « Les commissions d'enquête parlementaire sous la V^e République », *RFDC*, n°54, 2003, p. 259.

¹³⁶⁵ « Elle conduit simplement, lorsque la création de la commission est souhaitée, à restreindre le champ des investigations afin d'en exclure les faits ayant donné lieu à des poursuites, de sortes que toute les commissions constituées ont pu poursuivre leur travaux », in P. AVRIL, J. GICQUEL, J-E. GICQUEL, *Droit parlementaire*, LGDJ, 5^{ème} éd., 2014, p. 362.

¹³⁶⁶ C. EMERI et C. BIDEGARAY, « Vie et droit parlementaire », *RDP*, 1973, p. 1663.

¹³⁶⁷ Voir sur ce sujet : C. MIGNON-MARTINEZ, *Les commissions d'enquête parlementaires sous la V^e République*, Thèse en droit public à l'université de Reims, 2002 ; E. VALLET, *op. cit.*, pp. 249-278.

¹³⁶⁸ Art.11 RS. Cette disposition n'existe plus dans le règlement de l'Assemblée nationale depuis une résolution du 26 janvier 1994 (Art.141 RAN).

le renvoi à la commission au fond, ce qui permet ainsi à la majorité parlementaire de disposer d'un double droit de regard, avant comme après son adoption en vue de la séance publique.

Une commission d'enquête ne pouvant être créée que pour recueillir des informations « sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales », la majorité parlementaire possède donc le pouvoir discrétionnaire de qualification nécessaire des faits donnant lieu à la création de ladite commission. On constate à ce titre une véritable évolution dans les faits ayant donné lieu à des commissions d'enquête. « Conçues à l'origine pour démêler les fils d'affaires plus ou moins ténébreuses »¹³⁶⁹, elles tendent aujourd'hui à faire le procès du bilan politique de la majorité parlementaire.

La proposition de résolution destinée à créer une commission d'enquête peut également faire l'objet d'amendements à l'occasion de l'étude de sa recevabilité par la commission. La commission saisie au fond peut ainsi « compléter, modifier voire dénaturer »¹³⁷⁰ le texte soumis, soit pour corriger ses éventuelles inconstitutionnalités par rapport à son objet, parce que politiquement elle ne l'approuverait pas. Dépourvu du pouvoir constitutionnel de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, le Sénat, suivant la logique majoritaire, est alors confronté à la tentation de procéder au jugement de la politique gouvernementale suivant les occasions que saisira sa majorité. Or le bicamérisme suppose un contrôle constant de l'activité gouvernementale indépendamment des motivations relevées par la majorité.

La commission parlementaire des deux chambres se prononce ainsi « sur l'opportunité politique »¹³⁷¹ de la création d'une commission d'enquête. Puis la décision finale de sa création donnera lieu à un débat en séance publique, au cours duquel « les forces politiques »¹³⁷² examineront les incidences de sa création, notamment par rapport à l'action du Gouvernement.

¹³⁶⁹ Y. MICHEL, « Les initiatives parlementaires », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 96.

¹³⁷⁰ E. VALLET, *op. cit.*, p. 262, cité par A. GILLES, « Statut de l'opposition et commissions d'enquêtes parlementaires », *Politeia*, n°19, 2011, p. 130.

¹³⁷¹ D-G. LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, Paris, Dalloz, 1995, p. 483.

¹³⁷² C. EMERI et C. BIDEGARAY, « Vie et droit parlementaire », *op. cit.*, p. 1665.

La commission saisie au fond produit un rapport qui, en cas de rejet, interrompt la procédure de création de la commission. Si la commission conclut par son rapport à l'approbation de la constitution d'une commission d'enquête, la résolution une fois inscrite à l'ordre du jour de la séance publique doit encore être ratifiée par la majorité parlementaire en séance publique. Cette même majorité peut une nouvelle fois écarter les initiatives risquant de compromettre les affaires du pouvoir exécutif. Après le passage en commission et l'établissement du rapport par cette dernière, la décision de création d'une commission d'enquête doit être prise par l'assemblée saisie et nécessite son inscription à l'ordre du jour.

La majorité parlementaire présente à la Conférence des présidents de chaque membre est donc une nouvelle fois juge du bien-fondé de la création de ladite commission. Or dans la mesure où le Gouvernement siège au sein de cette instance, l'apparition d'une majorité gouvernementale risque de compromettre la poursuite de la procédure de création.

Lors de la discussion et du vote en séance publique, étape nécessaire à l'achèvement du processus de création de la commission d'enquête, le Gouvernement fait œuvre de figuration dans la mesure où il participe peu au débat et ne présente généralement pas d'amendements. En effet, le système majoritaire le dispense de s'insurger publiquement contre la création d'une commission d'enquête, dans la mesure où son influence se vérifie « par l'action de couloir sur la majorité parlementaire »¹³⁷³. Il peut être critiquable à ce titre que « le contrôlé participe à la mission du contrôleur »¹³⁷⁴. Cependant le phénomène majoritaire entraîne une relation de confiance entre l'exécutif et le Parlement, ce qui permet d'établir une véritable et efficace collaboration exempte de toute suspicion ou méfiance.

Dans les deux assemblées, la création d'une commission d'enquête s'achève par le vote en séance publique, qui relève une nouvelle fois de la formalité, dans la mesure où l'initiative de création appartient à la majorité, cette dernière affirmant sa domination avec la complicité du Gouvernement sur l'ensemble de la procédure. La

¹³⁷³ J. DESANDRE, « Les commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle en droit français », *Notes et études documentaires*, n°4262, 1976, p. 29.

¹³⁷⁴ *Ibid.*

majorité s'arroge ainsi le pouvoir d'enterrer souverainement les initiatives de la minorité « sans un mot d'explication »¹³⁷⁵.

Dans le Parlement bicaméral de la V^e République, la création d'une commission d'enquête nécessite le concours d'une majorité de l'initiative à la ratification définitive de sa constitution. Le fait majoritaire risque, dans une telle configuration, de limiter les enquêtes parlementaires vis-à-vis du Gouvernement, en écartant les initiatives de l'opposition qui viendraient le fragiliser. L'apparition du phénomène présente un risque certain pour la seconde chambre, dont la majorité usera parcimonieusement du pouvoir de création des commissions d'enquête, suivant la configuration majoritaire entretenue avec le Gouvernement.

2. *Le fonctionnement et l'exercice politisé du pouvoir des commissions d'enquête*

Après autorisation de la séance plénière, la commission d'enquête procède à la nomination de ses membres et à la composition de son bureau. Le président de la commission d'enquête généralement membre de la majorité parlementaire veille notamment au respect par la commission des exigences posées par la LO et assure la convocation et la direction des débats. La fonction de rapporteur de la commission est également attribuée la plupart du temps à un membre de la majorité parlementaire. Il exerce l'essentiel des pouvoirs dévolus à la commission d'enquête, de l'instruction à l'établissement du rapport. D'une manière générale et conformément au partage constituant des fonctions opérées par l'article 51-2 C., la majorité préfère « en principe laisser la présidence d'une commission d'enquête à l'opposition et se réserver le rapport »¹³⁷⁶, puisque son établissement fonde non seulement la décision collective de la commission, mais investit son titulaire de pouvoirs spéciaux. Il en résulte qu'au sein du Parlement bicaméral, la majorité contrôle l'ensemble des pouvoirs et missions diligentés par la commission d'enquête.

¹³⁷⁵ *Ibid*, p. 30.

¹³⁷⁶ G. BERGOUGNOUS, « Le binôme majorité/opposition », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p. 51.

Les pouvoirs des commissions d'enquête se manifestent principalement par les auditions des ministres et de leurs personnels. Le pouvoir d'audition des membres du Gouvernement est attribué aux commissions d'enquête comme législatives. Cependant, les rapports politiques entre les chambres peuvent entraîner des refus d'audition, soit de la part du ministre concerné, soit de certains hauts fonctionnaires placés sous sa hiérarchie. Ainsi en mars 2012, la commission sénatoriale de l'application des lois souhaita entendre plusieurs fonctionnaires dans le cadre de l'« affaire Merah » afin d'opérer un bilan législatif des mesures votées visant à renforcer la sécurité intérieure et se heurta au refus du Gouvernement¹³⁷⁷. Le Gouvernement risque alors de délivrer parcimonieusement des informations dans le cadre des enquêtes parlementaires dans l'hypothèse où il entretiendrait des rapports délicats avec la majorité sénatoriale.

Contrairement aux Parlements luxembourgeois, italien ou belge, le Parlement de la V^e République ne permet pas à ses membres, lors de la création d'une commission d'enquête, de disposer d'un pouvoir d'investigation en matière judiciaire identique à celui des autorités investies du pouvoir de police. L'assistance des magistrats du Siègne ou du Parquet n'est également pas permise lors des investigations parlementaires. De plus, les conclusions d'une commission d'enquête, à l'inverse de celles du Parlement autrichien, ne peuvent conduire à la responsabilité politique ou pénale du Gouvernement. La logique de rationalisation parlementaire ne permet pas ainsi aux deux assemblées parlementaires de rechercher la responsabilité politique du Gouvernement par le concours des investigations parlementaires. Suivant la logique majoritaire, une telle mise en cause demeurerait hypothétique pour l'Assemblée nationale, du fait de l'harmonie entre majorité et le Gouvernement.

Les membres de la commission d'enquête ne bénéficient pas d'un pouvoir d'initiative dans la direction et la détermination des travaux de la commission, à l'exception de son président et du rapporteur. Si le consensus est cependant recherché, « la majorité demeure en capacité de peser sur le déroulement des débats »¹³⁷⁸, par

¹³⁷⁷ Voir sur ce sujet, P. BACHSCHMIDT, « Mai-juin 2012 : refus par le gouvernement de l'audition d'un ministre par une commission parlementaire », *Constitution*, 2012, p. 423.

¹³⁷⁸ P. AVRIL, J. et J-E. GICQUEL, *op. cit.*, p. 364.

l'intermédiaire de ses organes directeurs. Dans le système majoritaire de la V^e République, le Gouvernement peut « entraver le déroulement de l'enquête parlementaire »¹³⁷⁹ et dispose de nombreux moyens. Le Garde des Sceaux peut ouvrir une information judiciaire, ce qui mettrait fin à toute création future d'une commission d'enquête par les deux assemblées. De manière moins expéditive, le Gouvernement peut prétexter l'existence officielle de circonstances exceptionnelles l'empêchant de divulguer des informations, alors qu'officieusement il se refuserait à effectuer ces communications compte tenu des rapports entretenus avec la majorité parlementaire.

L'opportunité politique ne joue pas tant dans la recevabilité de la demande de création d'une commission que dans l'étendue de ses investigations. Ainsi en 1998, en période de discordance des majorités parlementaires, le Sénat créa une commission d'enquête relative au projet de loi sur les 35 heures, et le Premier ministre refusa de transmettre les documents préparatoires ayant servi de base aux travaux du Conseil des ministres au motif qu'il s'agissait « de documents de travail interne au Gouvernement »¹³⁸⁰. La création de cette commission d'enquête allait envenimer les relations entre l'Assemblée nationale et la seconde chambre puisqu'elle devait fournir des éléments à « la majorité sénatoriale pour combattre le futur projet de loi »¹³⁸¹.

Les prérogatives de la commission sont donc exercées sous la domination majoritaire. Les membres auditionnés comme les informations communiquées ne peuvent être consentis qu'avec le concours de la majorité, risquant une nouvelle fois de « ligoter »¹³⁸² les membres de l'opposition. L'ensemble des composants de la majorité parlementaire est ainsi associé au Gouvernement, même si ce dernier ne prend pas part à la conduite des investigations. Il s'agit d'abord pour la majorité parlementaire d'éviter que les commissions ne disposent de compétences trop vastes, ce qui conduit à une délimitation des pouvoirs d'investigation et de leur domaine. La règle du secret « professionnel ou de l'information judiciaire »¹³⁸³, qui résulte d'une définition législative à l'initiative une nouvelle fois de la majorité, est une entrave supplémentaire

¹³⁷⁹ E. VALLET, *op. cit.*, p. 263.

¹³⁸⁰ J.-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 140.

¹³⁸¹ B. RULLIER, « Le Parlement sous la XI^{ème} législature 1997-2002 (2) », *RFDC*, n°55, 2003, p. 583.

¹³⁸² C. EMERI et C. BIDEGARAY, « Vie et droit parlementaire », *op. cit.*, p. 1682.

¹³⁸³ *Ibid.*, p. 1690.

au travail des commissaires. Les secrets liés à la Défense nationale constituent un nombre non négligeable d'informations qui ne peuvent être transmises aux commissaires. La définition du champ d'application de cette notion relève essentiellement du Gouvernement et de la relation entretenue avec la majorité des deux assemblées.

Les travaux de la commission s'achèvent par la rédaction du rapport présentant les conclusions et le sens que la majorité parlementaire souhaite leur donner. Issu d'une « œuvre collective »¹³⁸⁴, le rapport reste donc élaboré et affecté par la composition majoritaire de la commission. La majorité parlementaire s'est arrogé le droit de ne pas faire figurer au rapport les opinions formulées par l'opposition présente dans la commission et d'orienter ce dernier « dans le sens souhaité par elle »¹³⁸⁵. Ce rapport exprime non pas l'avis des représentants d'une assemblée parlementaire, mais celui de la majorité parlementaire, dont les conclusions sont « rarement désagréables pour le Gouvernement que soutient la même majorité parlementaire »¹³⁸⁶. Le rapport est ensuite inscrit à l'ordre du jour des chambres afin que l'assemblée initiatrice autorise sa publication à l'occasion de la séance publique. Une nouvelle fois, appartient à la majorité parlementaire le droit de faire parvenir à la connaissance du public les travaux entrepris et diligentés par la commission d'enquête. Le débat public qui précède l'adoption du rapport constitue en réalité une aubaine pour la majorité. Il lui permet de justifier les moyens mis en œuvre à l'occasion de l'enquête, et oblige de plus l'opposition à s'appuyer sur des « arguments solides si elle souhaite contester la sincérité de l'enquête »¹³⁸⁷.

La majorité parlementaire possède également le pouvoir discrétionnaire des suites législatives à donner à ce dernier. La création d'une commission d'enquête peut être en effet être suivie d'une initiative législative des parlementaires comme de

¹³⁸⁴ *Ibid*, p. 1710.

¹³⁸⁵ J. DESANDRE, « Les commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle en droit français », *op. cit*, p. 68.

¹³⁸⁶ C'est « seulement dans le cas où les faits relèvent d'un précédent Gouvernement, soutenu par une autre majorité, que le rapport peut être critique de la politique suivie par le Gouvernement », *in* D.-G. LAVROFF, *op. cit*, p. 485. Il en fut notamment le cas en 1989, avec la création d'une commission d'enquête à l'Assemblée nationale sur les opérations de privatisations entre 1986 et 1988.

¹³⁸⁷ *Ibid*, p. 84.

l'opposition où les mécanismes de la rationalisation et le caractère majoritaire du parlementarisme joueront à nouveau.

Le Sénat s'est spécialisé relativement tardivement dans l'usage de ce procédé de contrôle. Les raisons peuvent être de deux ordres. Le premier tient aux rapports entretenus avec la majorité présidentielle et gouvernementale, dans la mesure où les relations avec l'exécutif se limitèrent, au début de la V^e République, à la stricte courtoisie républicaine jusqu'à la démission du général de Gaulle. De plus, les sénateurs avaient à l'esprit que la création d'une commission d'enquête ne produirait juridiquement aucun effet sur la stabilité du Gouvernement. Ainsi, le Sénat ne créa que 9 commissions d'enquête entre 1960 et 1981, contre 21 pour l'Assemblée nationale dans la même période.

La fréquence de la création des commissions d'enquête et leur objet témoignent de la mainmise du fait majoritaire sur l'usage des procédés de contrôle. L'Assemblée nationale ne créa ainsi aucune commission d'enquête entre 1982 et 1983, ni pour l'année civile 1985. Les différentes législatures de l'Assemblée nationale ont contribué à influencer la majorité du Sénat à décider ou non la création d'une commission d'enquête afin de les utiliser, le cas échéant, contre la majorité gouvernementale. Dans cette logique, le Sénat ne créa aucune commission d'enquête entre 1993 et 1997. Ce choix s'explique pour partie par la concordance des majorités parlementaires apparues avec la seconde cohabitation et l'accession de Jacques Chirac à l'Élysée en 1995. De même lors de la III^e cohabitation entre 1997 et 2002, le Sénat créa 6¹³⁸⁸ commissions d'enquête et seulement 3¹³⁸⁹ entre 2002 et 2006 après le retour de la coïncidence de la majorité sénatoriale avec la majorité gouvernementale et présidentielle.

Dans l'hypothèse où la majorité sénatoriale coïncide avec celle du Gouvernement, la fonction de contrôle parlementaire est ainsi exercée au rabais afin d'éviter de placer ce dernier dans une situation délicate, l'obligeant à justifier publiquement des choix opérés dans la détermination et la conduite de la politique

¹³⁸⁸ 1997 : politique énergétique, régularisation d'étrangers, réduction du temps de travail, Grand projets d'aménagement du territoire ; 1998 : gestion des personnels des écoles ; 1999 : politique de sécurité en Corse ; 2000 : conditions de détention, impact des farines animales sur la santé humaine ; 2001 : inondations dans la Somme ; 2002 : délinquance des mineurs.

¹³⁸⁹ 2003 : Drogue ; l'autre cancer, maltraitance ; 2006 : immigration clandestine.

nationale. En cas de discordance des majorités parlementaires, on observe une recrudescence de la création des commissions d'enquête, qui constituerait alors de la part de la seconde chambre « une volonté délibérée d'utiliser les mécanismes de ces commissions comme technique d'opposition au Gouvernement du moment »¹³⁹⁰. Ainsi entre 1982 et 1986, à l'époque où la majorité sénatoriale était hostile à celle du Gouvernement et du Président de la République, le Sénat procéda à la création de 10 commissions d'enquête contre 1 seule pour l'Assemblée nationale. Leur objet pouvait comporter une teneur politique au regard des initiatives législatives gouvernementales¹³⁹¹. Les sujets ayant fait l'objet d'une commission d'enquête confirment la volonté majoritaire de la seconde chambre d'obliger le Gouvernement à justifier des choix politiques que ladite majorité ne partage pas, en associant parfois son opposition à celle de l'Assemblée nationale¹³⁹². La création et l'usage effectif du pouvoir d'instruction des commissions d'enquête par la seconde chambre semblent irrésistiblement tributaires des configurations majoritaires entretenues par la Sénat et la majorité gouvernementale.

La discordance des majorités parlementaires sous la V^e République contribue à partir de 1981 à faire du contrôle parlementaire informatif par l'intermédiaire des commissions d'enquête, « un instrument de lutte politicienne entre deux camps »¹³⁹³. Cette animation majoritaire précédant la création d'une commission d'enquête à la seconde chambre se retrouve dans une certaine mesure à l'Assemblée nationale à l'occasion des alternances. Des commissions d'enquête furent alors créées dans la perspective d'adresser des remontrances aux majorités gouvernementale et

¹³⁹⁰ D. MAUS, « Le Sénat, L'Assemblée nationale et le Gouvernement », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 127.

¹³⁹¹ De manière implicite notamment en 1982 avec la création de la Commission de contrôle sur les établissements chargés d'accueillir les personnes âgées et en 1983 avec la Commission de contrôle sur l'application des dispositions concernant les déchets industriels toxiques. En revanche, en 1984 de la Commission de contrôle sur le fonctionnement du service public des postes et Commission de contrôle sur la gestion de la S.N.C.F ou encore en 1990 avec la création de la Commission de contrôle sur Air France, affichent une critique explicite des choix de la politique gouvernementale.

¹³⁹² Ainsi en 1983, une commission d'enquête relative à la dette extérieure est créée en réaction à la publication des chiffres par le Gouvernement, de même que sur la recrudescence des actes de terrorisme la même année. Ces sujets correspondent à une désapprobation des choix de politique intérieure par la majorité sénatoriale, et à une condamnation implicite de la politique économique et sécuritaire du Gouvernement. En décembre 1988 et à la demande de l'opposition de droite à l'Assemblée nationale, le Sénat créa une commission de contrôle sur les ingérences du Gouvernement dans le capital des entreprises privées.

¹³⁹³ B. JEANNEAU, *op. cit.*, p. 257.

présidentielle précédente¹³⁹⁴. Les majorités parlementaires se montrent encore « frileuses »¹³⁹⁵ à l'idée de surveiller la politique déterminée et conduite par le Gouvernement dont elles partagent les affinités.

La création d'une commission d'enquête sur un sujet « délicat pour l'exécutif est donc plus fréquente »¹³⁹⁶ qu'elle ne l'était avant la réforme du 23 juillet 2008. Le partage de la responsabilité entre la majorité et l'opposition et le droit pour les « groupes d'opposition » d'obtenir une fois par session la création d'une commission d'enquête sur un sujet de leur choix doivent permettre à cette instance d'instruire et d'obtenir des éclaircissements sur des « questions que la majorité n'aurait sans doute pas abordée de son chef, ou qu'elle aurait traitée sous un angle différent »¹³⁹⁷. Toutefois la majorité de l'assemblée peut encore refuser une initiative de l'opposition en votant son rejet en séance publique ou en la faisant déclarer irrecevable par le Président de la chambre qui appartient à ladite majorité.

Il est observable que depuis la constitutionnalisation des commissions d'enquête en 2008, leur création n'a pas entraîné le sursaut espéré aussi bien dans le nombre de commissions créées que dans l'objet de ces dernières. En effet, entre 2008 et 2013 6 commissions d'enquête furent créées à la seconde chambre contre 8 entre 1999-2005, et 9 à l'Assemblée nationale contre 13 dans la même période¹³⁹⁸. L'opposition

¹³⁹⁴ Ainsi en 1984, fut présidée par Jean-Pierre Michel une commission d'enquête chargée d'examiner « les conditions dans lesquelles des fonds ont pu être affectés depuis 1976 à une invention scientifique susceptible de bouleverser la recherche pétrolière », dans l'affaire dit des « avions renifleurs » mettant indirectement en cause l'ancien Chef de l'État Valéry Giscard d'Estaing et son Premier ministre Raymond Barre ; Dans le même sens après la vague de privatisations mises en place par le Gouvernement de Jacques Chirac entre 1986 et 1988, l'Assemblée nationale créa le 28 avril 1989, la Commission d'enquête sur les conditions dans lesquelles ont été effectuées des opérations de privatisation d'entreprises ou de banques appartenant au secteur public depuis le 6 août 1986.

¹³⁹⁵ J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, *op.cit.*, p. 223.

¹³⁹⁶ M. TROPER et F. HAMON, *op. cit.*, p. 700.

¹³⁹⁷ *Ibid.*

¹³⁹⁸ Sénat : 1999-2005 : Commission d'enquête sur la conduite de la politique de sécurité menée par l'État en Corse ; Commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France ; Commission d'enquête sur les conditions d'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage et les conséquences qui en résultent pour la santé des consommateurs ; Commission d'enquête sur les inondations de la Somme, afin d'établir les causes et les responsabilités de ces crues, d'évaluer les coûts et de prévenir les risques d'inondation ; Commission d'enquête sur les diverses mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation auxquelles les mineurs délinquants peuvent être soumis et leur adaptation à la nécessité de réinsertion de ces mineurs ; Commission d'enquête sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites ; Commission d'enquête sur la maltraitance envers les personnes handicapées accueillies en institution et les moyens de la prévenir ; Commission d'enquête sur l'immigration clandestine. 2008-2013: Commission d'enquête sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le

parlementaire reste la principale initiatrice de la création des commissions d'enquête, mais se heurte à « la mauvaise volonté de la majorité »¹³⁹⁹ qui n'encourage pas le dépôt accéléré des projets de résolution en ce sens.

La présence du fait majoritaire conduit à une utilisation restreinte des commissions d'enquête, comme à un procès fait à la majorité parlementaire et à la crainte révélée par André Tardieu lorsqu'il affirmait en 1937 : « créées à des fins politiques, conduites par des politiques, les commissions d'enquête (...), ne révèlent de lumière que ce qui peut menacer les adversaires »¹⁴⁰⁰. Cette utilisation parcimonieuse par les parlementaires de l'Assemblée s'explique à raison de la logique de loyauté qui unit les membres de la majorité au Gouvernement.

Gouvernement de la grippe A (H1N1) ; Commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales ; Commission d'enquête sur le coût réel de l'électricité afin d'en déterminer l'imputation aux différents agents économiques ; Commission d'enquête sur l'influence des mouvements à caractère sectaire dans le domaine de la santé ; Commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage ; Commission d'enquête sur le rôle des banques et acteurs financiers dans l'évasion des ressources financières en ses conséquences fiscales et sur les équilibres économiques ainsi que sur l'efficacité du dispositif législatif, juridique et administratif destiné à la combattre.

Assemblée nationale : 1999-2005 : Commission d'enquête sur le fonctionnement des forces de sécurité en Corse ; Commission d'enquête sur la transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France ; Commission d'enquête sur sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants ; Commission d'enquête sur la situation dans les prisons françaises ; Commission d'enquête sur le recours aux farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage, la lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine et les enseignements de la crise en termes de pratiques agricoles et de santé publique ; Commission d'enquête sur les causes, les conséquences et la prévention des inondations ; Commission d'enquête sur la sûreté des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur ; Commission d'enquête sur les conditions de la présence du loup en France et l'exercice du pastoralisme dans les zones de montagne ; Commission d'enquête sur les causes économiques et financières de la disparition d'AIR LIB ; Commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision ; Commission d'enquête sur l'application des mesures préconisées en matière de sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants et l'évaluation de leur efficacité ; Commission d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales et de la canicule ; Commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale ; Commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement. 2008-2013 : Commission d'enquête sur la manière dont a été programmée, expliquée et gérée la campagne de vaccination contre la grippe A(H1N1) ; Commission d'enquête sur les mécanismes de spéculation affectant le fonctionnement des économies ; Commission d'enquête sur la situation de l'industrie ferroviaire française : production de matériels roulants "voyageurs" et frets ; Produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux ; Mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés ; Modalités, financement et impact sur l'environnement du projet de rénovation du réseau express régional d'Ile-de-France ; Fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés ; Situation de la sidérurgie et de la métallurgie françaises et européennes dans la crise économique et financière et sur les conditions de leur sauvegarde et de leur développement ; Éventuels dysfonctionnements dans l'action du gouvernement et des services de l'Etat, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du gouvernement.

¹³⁹⁹ A. VIDAL-NAQUET, « Le renouveau de l'opposition », *op. cit.*, p. 138.

¹⁴⁰⁰ A. TARDIEU, *La révolution à refaire II : La profession parlementaire*, Paris, Flammarion, 1937, p. 342.

Le Sénat n'est pas épargné par le phénomène dans la mesure où la présence d'une majorité sénatoriale conduit ses membres à créer des commissions d'enquête en fonction des liens entretenus avec le Gouvernement. Le contrôle par la majorité parlementaire de l'initiative comme du produit législatif des commissions d'enquête se vérifie également vis-à-vis des nouveaux procédés du contrôle parlementaire informatif de l'action gouvernementale par les deux chambres.

B. La tutelle majoritaire sur les procédés secondaires de contrôle informatif par les commissions parlementaires

En dehors de la diligence des enquêtes parlementaires, obéissant à un formalisme juridique et politique assez important, les deux chambres disposent à égalité de procédés de contrôle informatif sur les nominations présidentielles (1), ou réalisés en complément des enquêtes parlementaires (2). En revanche, la faiblesse des contraintes juridiques permettant l'usage d'autres procédés de contrôle parlementaire dont certains constituent une innovation sous la V^e République, n'a pas fait disparaître les effets liés au système majoritaire.

1. Le contrôle majoritaire des commissaires parlementaires sur les nominations présidentielles

Au « confluent du juridique et du politique »¹⁴⁰¹, la question du pouvoir de nomination présidentielle sous la V^e République a été illustrée par l'hégémonie nominative du Chef de l'État sur le Gouvernement d'une part et l'absence de contre-pouvoir exercé par le Parlement bicaméral d'autre part. C'est dans une perspective de rehausser les prérogatives constitutionnelles des assemblées et de limiter celles du Chef de l'État que le pouvoir constituant a entendu agir. Aux termes de l'article 13 al.5^{ème} C. issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Chef de l'État a vu son pouvoir de nomination à des hautes fonctions soumis au contrôle parlementaire des commissions permanentes des assemblées en raison « de leur importance pour la

¹⁴⁰¹ P. YOLKA, « Le pouvoir de nomination du Chef de l'Etat sous la V^e République », *RDP*, 1999, p. 720.

garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation ». Il s'agit d'un nouveau procédé mis en œuvre par le pouvoir constituant dérivé, visant à la revalorisation des prérogatives des assemblées et destiné à mettre fin au phénomène du « fait du prince ou des nominations de complaisances »¹⁴⁰² réalisées par l'Élysée en Conseil des ministres.

Le bicamérisme s'applique une nouvelle fois de façon égalitaire, dans la mesure où les nominations supposent la réunion de l'approbation des deux commissions parlementaires compétentes dans chacune des deux assemblées, afin que l'autorité présidentielle puisse s'exercer dans le cadre du pouvoir de nomination constitutionnellement dévolu. La nomination présidentielle ne peut s'effectuer et doit entraîner le renoncement par l'autorité nominative du candidat proposé, lorsque « l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions ». En raison du système majoritaire, cette innovation, inspirée à l'image du pouvoir d'approbation de la seconde chambre américaine, ne saurait toutefois constituer une « investiture ou une confirmation positive »¹⁴⁰³ pour les commissions parlementaires des deux assemblées et pour le bicamérisme plus généralement.

Le contexte majoritaire, renforcé par le seuil exigeant de majorité, rend visiblement « illusoire »¹⁴⁰⁴ le pouvoir d'obstruction parlementaire à une nomination présidentielle. Non seulement la composition des commissions parlementaires à la proportionnelle des groupes « privilégie la majorité »¹⁴⁰⁵, mais plus encore le seuil élevé du quorum complique la réunion d'une majorité dissuasive. En effet, la majorité des trois cinquièmes des suffrages oblige à réunir une majorité dans chaque chambre, voire certains éléments de la minorité si la majorité n'est pas détenue par une seule et unique formation. Une majorité de refus ne serait enfin attendue que dans des cas de

¹⁴⁰² Expressions relevées par P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, 2011, p. 230.

¹⁴⁰³ A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? », *Jus politicum*, n°6, octobre 2011.

¹⁴⁰⁴ P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, *op. cit.*, p. 231 ; « Il serait souhaitable que les commissions parlementaires réussissent, en pratique, à s'affranchir des considérations partisans, voire de la tentation des concertations entre majorité et opposition, pour fonder leurs avis sur les aptitudes et les qualités des candidats pressentis. », in O. DORD, « Vers un rééquilibrage des pouvoirs politiques en faveur du Parlement », *RFDC*, n°77, 2009, p. 109.

¹⁴⁰⁵ A. VIDAL-NAQUET, « L'encadrement des pouvoirs présidentiels : efficacité et limites », *Politeia*, n°23, 2013, p. 282.

nomination véritablement exceptionnels lié à la qualité et la personnalité du candidat proposé par le Chef de l'État. Ce pouvoir de contrôle parlementaire est également fragilisé par le caractère égalitaire du bicamérisme. En effet, à supposer que la majorité sénatoriale ne coïncide pas avec la majorité gouvernementale, le refus exprimé par la commission de la seconde chambre ne peut espérer avoir une incidence significative que dans l'hypothèse où existerait une majorité de refus à la première, ce que la logique majoritaire ne saurait admettre à raison de la solidarité gouvernementale.

Si juridiquement le bicamérisme demeure égalitaire en matière de contrôle parlementaire relatif aux nominations présidentielles, dans la mesure où la conjonction des deux chambres est nécessaire pour faire obstacle à une nomination, il n'en demeure pas moins que l'effectivité de ce refus n'existe qu'en cas d'entente majoritaire entre les deux commissions des deux assemblées. Or la composition des commissions permanentes parlementaires peut aboutir, soit à une composition en faveur de la majorité gouvernementale, auquel cas le risque de refus s'éloigne, soit à une discordance des majorités parlementaires et, dans les deux cas, il appartiendra aux commissions de trouver un terrain d'entente pour exprimer collectivement un refus au choix du Chef de l'État.

Il est possible de voir dans l'approbation des commissaires, une confirmation de la politisation du mécanisme de nomination présidentielle. En effet, si la nomination présidentielle demeure un acte politique, sa confirmation ou sa désapprobation en constitue également un, dans la mesure où cet acte est l'expression du pouvoir des commissaires des deux assemblées. Il est possible d'y voir, en raison du fait majoritaire, une confirmation en bonne et due forme de la volonté présidentielle en cas de coïncidence des majorités présidentielles et parlementaires suivant les chambres. Mais il est possible également d'assister à « une déstabilisation, voire un écartement des candidats *a priori* légitimes »¹⁴⁰⁶.

Ce phénomène peut rendre compréhensible l'absentéisme parlementaire, tout particulièrement du point de vue de l'opposition lors de la discussion relative à la nomination des candidats aux postes retenus par le Chef de l'État. Cet absentéisme peut

¹⁴⁰⁶ P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, op. cit, p. 231.

s'expliquer à la fois par un sentiment d'impuissance de l'opposition et par un désintérêt présenté pour le contrôle parlementaire face au pouvoir majoritaire. L'absentéisme peut également être la manifestation de la volonté de « marquer un désaccord face à un mécanisme formel »¹⁴⁰⁷, puisque le contrôle est instrumentalisé par la majorité.

Cette nouvelle procédure de désignation présidentielle nécessitera une collaboration entre la majorité parlementaire et l'Élysée, obligeant l'exécutif à présenter une personnalité « acceptable »¹⁴⁰⁸ par les parlementaires des deux chambres, sans nécessairement tenir compte des revendications de l'opposition, que cette dernière s'exprime à l'Assemblée nationale ou dans l'hypothèse d'une discordance avec la majorité sénatoriale. L'effectivité du contrôle parlementaire sur les nominations présidentielles ne pourra résulter que d'une coopération institutionnelle entre les majorités de l'Assemblée nationale et du Sénat, ce que la logique majoritaire tend à atténuer, quelles que soient les relations entretenues par les deux majorités.

2. La déviation majoritaire de la constitution et de la fonction des missions d'information parlementaire

Dans le cadre des commissions permanentes et pour assurer l'information des assemblées respectives, l'article 145 RAN dispose que « Les commissions permanentes peuvent confier à plusieurs membres une mission d'information temporaire portant, notamment, sur les conditions d'applications d'une législation ». L'article 21 RS dispose à cet effet que la demande de la commission parlementaire de création d'une mission d'information doit « indiquer l'objet, les membres et la durée de la mission »¹⁴⁰⁹. La mission d'information peut être exercée par l'intermédiaire d'une seule commission ou en collaboration avec plusieurs. On parlera alors dans ce second cas d'une « mission commune d'information ». Dans la mesure où la majorité siège de manière numériquement supérieure à l'opposition au sein des commissions

¹⁴⁰⁷ X. MAGNON, « Premier bilan après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », in *Un parlement renforcé ? : Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, J. GICQUEL, A. LEVADE, B. MATHIEU et D. ROUSSEAU (dirs.), Dalloz, 2012, p. 107.

¹⁴⁰⁸ J.-J. URVOAS, « La lente mais irrésistible renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 25.

¹⁴⁰⁹ P. AVRIL, J. GICQUEL, J.-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 355.

parlementaires, on observe une nouvelle fois une appréciation par la majorité parlementaire de l'opportunité de créer une mission d'information. Cette opportunité se vérifie non seulement dans la décision de constituer ladite mission, mais également d'en délimiter l'objet, la composition et la durée de travaux.

Après avoir été portée à la connaissance du Président, et avec l'aval du Bureau, la décision de constitution est prise par la seconde assemblée en séance, tandis que l'Assemblée nationale ignore cette dernière formalité. La composition majoritaire des organes de décision parlementaire permet une nouvelle fois l'appréciation de l'opportunité de la création d'une mission d'information. La proximité entretenue par la majorité parlementaire avec le Gouvernement conduit à apprécier le bien-fondé d'une mission d'information au regard des incidences que sa constitution et sa mission pourraient comporter sur l'exécutif.

La mission d'information possède une médiatisation parlementaire bien plus réduite que la commission d'enquête. Pourtant elle ne décourage pas l'existence d'un contrôle de l'opportunité politique de sa création. Avec l'apparition du fait majoritaire, les missions d'information ont dévié de leur objectif premier : « informer le Parlement sur une question précise, en dehors de toute mise en cause de la responsabilité gouvernementale »¹⁴¹⁰. Elles peuvent constituer de par leur objet un moyen d'apprécier de façon critique, les conséquences des réformes politiques menées par le Gouvernement. Ainsi en 1983, 1984 et 1990, le Sénat entreprit la création de deux missions communes d'information présidées et rapportées par trois membres éminents de la majorité sénatoriale en la personne de Daniel Hoeffel, Charles Pasqua et Christian Poncelet sur le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation, en réaction au projet de loi instaurant la décentralisation administrative de Gaston Deferre. Cette création ne visait pas tant à informer les membres de la seconde chambre sur les initiatives législatives du Gouvernement, qu'à opérer des investigations à finalité d'opposition. Or telle n'est pas la finalité première des missions d'information parlementaire. La seconde chambre entreprend alors par l'intermédiaire de sa majorité un détournement des procédés du contrôle informatif des parlementaires.

¹⁴¹⁰ F. LEMAIRE, « Les missions d'information : une inutilité parlementaire ? », *RRJ*, 2000, p. 1515.

Ces missions sont souvent créées comme substitut à la rigidité réglementaire des commissions d'enquête. En effet ces structures permanentes peuvent être constituées pour une durée indéfinie bien qu'elles présentent un caractère temporaire. Leur effectif n'est pas plafonné ; l'autorisation de l'assemblée plénière n'est pas requise pas plus que l'information du Garde des Sceaux. Leur création n'est pas soumise à la condition de l'absence de poursuites judiciaires. La création d'une mission d'information précède généralement celle d'une commission d'enquête ou lui succède, s'en rapprochant par son objet¹⁴¹¹, ce qui peut rendre superfétatoire la création d'une telle mission par les deux chambres.

Le rapprochement des objets de la commission d'enquête et de la mission d'information déprécie les investigations comme l'effectivité des conclusions d'une mission dès lors que celle-ci serait suivie d'une mission d'enquête. De plus, on observe en période de concordance des majorités parlementaires la faiblesse de l'objet des missions communes d'information, caractérisé par une appréciation secondaire des objectifs¹⁴¹².

La mission d'information publie un rapport d'information, qui est généralement confié à un membre de la majorité, afin d'éloigner les risques de divergence d'appréciations entre celui-ci et le président ou entre la majorité des parlementaires représentés au sein de la mission, ce qui provoquerait un affaiblissement de la portée de ses travaux. En effet, les missions d'information procèdent à des examens de documents et de nombreuses auditions des services sous l'autorité du Gouvernement. Or dans l'hypothèse où le poste de rapporteur ou de Président échoirait à l'opposition, l'exécutif pourrait se montrer peu complaisant et refuser de communiquer certaines informations, ce qui corrélativement affaiblirait les travaux de la mission.

Depuis les années 1980, le Sénat a procédé à une répartition majoritaire des postes clefs des missions d'information. Ainsi entre 2000 et 2009, le Sénat créa 14

¹⁴¹¹ La canicule de 2003 emporta la création d'une commission d'enquête à l'Assemblée nationale et durant fut suivie durant la session 2003-2004, de deux missions d'informations par les deux chambres.

¹⁴¹² Notamment en 2002, avec la Mission d'information chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne.

missions d'information et le groupe UMP occupa la présidence de 8 d'entre elles, tandis que le groupe socialiste n'en présida que 2. L'attribution des rapports fut également étroitement contrôlée par le principal groupe de la majorité sénatoriale. Ainsi entre 1980 et 1990, le groupe RPR eut la charge de 5 rapports sur 8 missions créées, et de 9 sur 14 entre 2000 et 2009. Il en résulte une nouvelle fois, une confiscation réalisée par la majorité sénatoriale des postes de direction des missions d'information et avec elle de la portée politique effective des missions parlementaires réalisées.

L'efficacité du contrôle parlementaire réalisée par les missions d'information est réduite. En effet, leur rapport n'a aucune valeur juridique contraignante et en l'absence de vote en séance publique à l'achèvement des travaux, contrairement à la commission d'enquête, la mission perd ainsi toute « solennité particulière »¹⁴¹³. Enfin à l'inverse des commissions d'enquête, les suites législatives données à la création d'une mission d'information demeurent faibles à raison de l'impact médiatique tenu suscité à la fois par l'initiative de la mission et l'objet sur lequel elle a été constituée. Ces effets limités s'observent non seulement dans l'opinion publique, mais également dans l'enceinte parlementaire.

L'apparition du phénomène majoritaire a pour incidence la manifestation d'une certaine emprise de la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale comme au Sénat dans l'initiative, la conduite et le produit des commissions parlementaires du Parlement bicaméral de la V^e République. La portée juridique restreinte des procédés de contrôle informatif est également assortie d'un manque manifeste de volonté parlementaire majoritaire de contrôler le Gouvernement.

C. L'instrumentalisation majoritaire du contrôle parlementaire en matière budgétaire et financière

Le Parlement bicaméral dispose du pouvoir budgétaire qui lui permet de modifier, d'approuver ou de refuser le budget annuel déterminé par le Gouvernement. Ces actes parlementaires s'inscrivent dans le cadre de la fonction parlementaire de

¹⁴¹³ C. EMERI et C. BIDEGARAY, *op. cit.*, p. 1708.

votation de la loi. Néanmoins, ce pouvoir doit davantage s'entendre comme appartenant à la fonction de contrôle, car il est majoritairement entendu par la doctrine¹⁴¹⁴, comme un pouvoir consistant à « donner ou refuser au Gouvernement les moyens de sa politique »¹⁴¹⁵. Cependant l'émergence du phénomène majoritaire va entraîner dans le bicamérisme de la V^e République, une nouvelle perte d'effectivité dans l'incidence du contrôle parlementaire financier de l'action gouvernementale. Les effets institutionnels de la logique majoritaire vont s'observer conjointement dans les deux chambres à l'égard des acteurs en charge du contrôle (1) comme vis-à-vis des mécanismes de contrôle budgétaire (2).

1. Le positionnement majoritaire des acteurs du contrôle parlementaire financier

Dans les deux assemblées, la commission des finances bénéficie d'une supériorité inégalée parmi les autres commissions parlementaires à cause de son rôle important dans le contrôle du Gouvernement et dans le vote des textes financiers. Les jeunes parlementaires, trop peu spécialisés ou n'occupant pas une place suffisante au sein de l'organisation générale du parti, ont donc peu de chances de se voir accorder un siège dans cette instance. Cette commission est sous la tutelle étroite des groupes parlementaires de la majorité des deux chambres, dont certains n'hésitent pas à exiger des candidats une forte compétence, un certain rang au sein du parti ou encore une réelle ancienneté parlementaire pour pouvoir y siéger.

Son président dispose d'un ascendant incommensurable au sein non seulement de cette instance, mais plus généralement au sein de la vie parlementaire. À

¹⁴¹⁴ Voir en ce sens L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, LGDJ, coll. « Les introuvables », 2007, p. 460 : « Les deux moyens les plus efficaces, qui appartiennent aux chambres pour exercer leur droit de contrôle sur le gouvernement, sont assurément la discussion et le vote annuel du budget, et d'autre part la discussion et le vote des comptes des ministres. Par-là, en effet, les chambres peuvent examiner toutes les parties du vaste organisme qui constitue l'administration d'un grand pays comme la France et contrôler l'emploi des crédits ouverts par elles » ; Dans un sens identique : « Les pouvoirs budgétaires du Parlement sont un des plus puissants moyens de contrôle et de sanction qu'il possède vis-à-vis du Gouvernement exécutif », in M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Dalloz, 2^{ème} éd., 2015, p. 525. La doctrine récente admet également une telle classification, voir également A. BAUDU, « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », *RDP*, 2010, pp. 1439-1450.

¹⁴¹⁵ *Ibid*, cité par, A-M. LE POURHIET, *Droit constitutionnel*, Economica, 6^{ème} éd., 2014, p. 467.

l'Assemblée nationale, la présidence de la commission des finances fut systématiquement occupée, du moins jusqu'à son attribution à l'opposition depuis 2009, par des personnalités politiques ou parlementaires ayant joué un rôle dans la victoire électorale de la majorité parlementaire¹⁴¹⁶. Au Sénat, une carrière au sein des instances nationales du parti représenté par le groupe majoritaire n'est pas une condition nécessaire à l'élection à la présidence de la commission des finances. Cependant l'occupation antérieure d'une charge ministérielle peut constituer un avantage non négligeable dans l'obtention de la présidence¹⁴¹⁷. La seconde chambre se caractérise par une longévité exceptionnelle¹⁴¹⁸ des présidents de la commission des finances et une alternance peu significative. La majorité sénatoriale tend alors à confisquer au détriment de la minorité les postes les plus éminents des instances de travail législatif en charge du contrôle parlementaire.

La présidence de la commission des finances est désormais attribuée à l'opposition aux termes d'une convention parlementaire expérimentée à l'Assemblée nationale en 2007 et codifiée à l'article 39 RAN, avec Didier Migaud, puis Jérôme Cahuzac en 2010. Le Sénat attribua également la présidence de la commission des finances à un membre de l'opposition en la personne de Philippe Marini entre 2011 et 2014 et Michèle André depuis 2014. Cette dévolution par la majorité de postes à responsabilité législative à l'opposition ne saurait être efficiente dans la logique du parlementarisme de la V^e République, que si s'y ajoute un contrôle parlementaire effectif de l'action gouvernementale.

La commission des finances possède un bureau reflétant une nouvelle fois la logique majoritaire du parlementarisme de la V^e République et indissociablement selon la structure du Parlement. Entre 2011 et 2014, la commission des finances du Sénat se

¹⁴¹⁶ Ainsi sous la XI^{ème} législature, la présidence de la commission des finances est assurée par Henri Emmanuelli, ancien président de l'Assemblée nationale et ancien premier secrétaire du Parti socialiste. Sous la XII^{ème} et XIII^{ème} législature, la présidence de Pierre Méhaignerie, nommé régulièrement ministre et ayant occupé le secrétariat général de l'UMP durant la présidence de la commission des finances entre 2002 et 2007, témoigne encore de l'importance du parcours politique pour l'ascension à la présidence de la commission la plus prestigieuse des chambres.

¹⁴¹⁷ Jean Arthuis, Président de la commission des finances entre 2002 et 2011, occupa le ministère de l'économie et des finances entre 1995 et 1997 ; de même qu'Alain Lambert qui occupa la présidence entre 1998 et 2002 devint par la suite ministre délégué au budget entre 2002 et 2004.

¹⁴¹⁸ Christian Poncelet présida la commission des finances durant 15 ans (1984-1998) et Jean Arthuis 9 ans (2002-2011).

composait, pour le groupe socialiste, de la première vice-présidence, du rapporteur général au budget, de 2 secrétariats sur 4 et de 2 vice-présidences sur 8. Le groupe CRC et le groupe RDSE occupèrent chacun une vice-présidence. Par comparaison, sous la XIV^{ème} législature, la majorité de la commission des finances de l'Assemblée nationale occupa 6 sièges sur les 9 postes¹⁴¹⁹. Les différents éléments de la majorité sénatoriale occupent majoritairement des postes à responsabilité au sein de la commission des finances. Une telle présence risque de conduire la majorité sénatoriale à une action législative tribunaire de la configuration majoritaire de l'autre assemblée et d'annihiler partiellement les effets de modération institutionnelle dévolus au bicamérisme.

Le président de la commission des finances « cohabite »¹⁴²⁰ plus que jamais dans ses fonctions avec le rapporteur général de cette instance. Le rapporteur exerce une influence prépondérante dans l'exercice de la mission de contrôle parlementaire. « Interlocuteur privilégié du Gouvernement »¹⁴²¹ et appartenant logiquement à la majorité parlementaire, et plus précisément à celle qui se rapproche le plus des convictions du ministre, sa mission consiste essentiellement en la défense des intérêts de celui-ci. Ce lien de subordination n'encourage pas les membres de la majorité parlementaire, qu'ils soient membres de la commission ou rapporteurs spéciaux, voire pour avis, à s'investir beaucoup dans les travaux de la commission. Cette influence déterminante du rapporteur explique la réticence de la majorité à octroyer davantage de rapports à l'opposition. L'attribution d'un rapport ou d'une présidence à l'opposition suffit à créer un véritable dualisme au sein même des fonctions directionnelles de la commission des finances, qui n'est pas sans rappeler les relations parfois distendues observables dans la répartition du pouvoir exécutif en cas de discordance des majorités présidentielle et parlementaire.

À l'Assemblée nationale, le rapporteur général de la commission des finances a toujours été membre de la majorité gouvernementale du moment. Cette fonction

¹⁴¹⁹A la commission des finances, le groupe socialiste possède le rapporteur général du budget ; un secrétariat sur 4 et 3 vice-présidences sur 4 ; le groupe écologiste comporte quant à lui une vice-présidence. A la commission des Affaires économiques, le groupe socialiste possède la présidence, deux vice-présidences sur 4 et 2 secrétariats sur 4 ; les groupes RRDP et GDR possèdent une vice-présidence pour le premier et un secrétariat pour le second.

¹⁴²⁰ P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, op. cit, p. 172.

¹⁴²¹ J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, op. cit, p. 324.

d'importance première peut constituer une opportunité non négligeable dans l'acquisition d'un portefeuille ministériel futur¹⁴²². L'occupation d'un poste à la commission des finances est généralement assez précaire dans la mesure où elle est soumise à l'aléa de la législature et donc de la victoire de la majorité parlementaire sortante. Ce poste est donc pleinement dépendant du fait majoritaire et les futurs candidats, du bon vouloir du parti ayant conduit la majorité à la victoire législative.

Le rapporteur de la commission des finances du Sénat a toujours fait partie de la majorité sénatoriale du moment. Ainsi, depuis 1958 se succédèrent à ce poste : Marcel Pellenc (1959-1971), Yvon Coudé du Foresto (1971-1975), René Monory (1975-1977) et Maurice Blin (1977-1989). Le premier était membre du groupe GD et les autres furent membres du groupe UC. Ces groupes parlementaires ont longtemps constitué la principale formation de la majorité sénatoriale et avaient la particularité de ne pas avoir de correspondance à l'Assemblée nationale. Depuis 1998, le poste de rapporteur général est dévolu à un membre de la majorité sénatoriale, membre du principal groupe la composant et trouvant son équivalent à l'Assemblée nationale en tant que parti de Gouvernement¹⁴²³.

La particularité de la fonction de rapporteur permet d'expliquer le monopole de la majorité parlementaire dans l'attribution de celle-ci à l'un de ses membres. Il lui appartient d'élaborer un rapport rassemblant des critiques relatives à la gestion budgétaire et présentant des incohérences entre les finalités budgétaires poursuivies par le Gouvernement et les moyens nécessaires à leur exécution. En cas de coïncidence des majorités parlementaires, le rapport laisse peu de place à la critique ouverte de la gestion financière gouvernementale et se borne généralement à des recommandations incitatives. En cas de discordance entre les majorités parlementaires, le rapport prend la forme d'une tribune inquisitoriale, présentant des « contre-projets, contestant le bien-fondé des mesures gouvernementales annoncées »¹⁴²⁴. Le sens et la portée du travail législatif rassemblés dans le rapport de la commission des finances dépendent

¹⁴²² Fernand Icart (UDF), Christian Pierret (SRC), Alain Richard (SRC), Christian Eckert (SRC) occupèrent tour à tour la fonction de rapporteur général à la commission des finances avant de rejoindre le Gouvernement de la majorité parlementaire qu'il servait à l'époque.

¹⁴²³ En la personne de Philippe Marini entre 1998 et 2011 (RPR), François Marc entre 2011 et 2014 (PS) et Albéric de Montgolfier (LR) entre 2014 et 2017.

¹⁴²⁴ J. CLUZEL, *Le Sénat dans la société française*, Economica, 1990, p. 120.

des relations entretenues par la majorité des deux assemblées au sein du Parlement bicaméral de la V^e République.

À côté du rapporteur général se trouvent les rapporteurs spéciaux et pour avis. Les rapporteurs spéciaux sont membres de la commission des finances, élus par cette dernière, et ont pour mission de présenter un rapport sur le budget d'un département ministériel.

Désignés tous les ans à l'Assemblée nationale et pour trois ans au Sénat, ils exercent chaque année au moment du vote de la LF un contrôle « détaillé de l'emploi des crédits inscrits au budget de ce département ainsi que des recettes publiques affectées »¹⁴²⁵. À l'image des commissaires parlementaires enquêteurs, ils peuvent se faire communiquer l'ensemble des documents nécessaires à l'exercice de leur mission, auditionner les membres du Gouvernement ou des administrations placées sous leur direction, leur adresser des questionnaires budgétaires... Le rapporteur spécial exerce à ce titre un contrôle non seulement de régularité, mais également d'opportunité sur l'emploi des crédits affectés aux ministères. En tant qu'organe politique membre, il dispose d'un pouvoir discrétionnaire de « remettre en cause les choix politiques »¹⁴²⁶ du Gouvernement. En revanche, l'appartenance à la majorité parlementaire d'une large proportion de rapporteurs spéciaux dans les deux assemblées conduit à écarter le risque de manifestation d'hostilité vis-à-vis du Gouvernement en cas de concordance entre la majorité parlementaire et la majorité gouvernementale.

Afin de lutter une nouvelle fois contre les risques de complaisance entre les parlementaires de la majorité et le Gouvernement, une convention parlementaire codifiée en 2009 a tenté d'opérer une meilleure répartition des rapporteurs spéciaux entre la majorité et l'opposition.

La désignation des rapporteurs spéciaux doit, selon une formule désormais courante, s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée »¹⁴²⁷, par

¹⁴²⁵ P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France, op. cit.*, p. 169.

¹⁴²⁶ C. MAISONNEUVE, « Le rôle des rapporteurs spéciaux », *in l'exercice du pouvoir financier du Parlement*, journée d'études du 22 mars 1996, *Economica*, 1996, p. 76.

¹⁴²⁷ Art.146 RAN.

application de la représentation proportionnelle. Cependant, une nouvelle fois le groupe majoritaire conserve dans les deux assemblées une part importante parmi l'ensemble des rapporteurs spéciaux. Ainsi depuis 2014, sur les 72 rapporteurs spéciaux que comporte la seconde chambre : 32 sont affiliés à l'UMP, 23 au groupe socialiste, 9 à l'UDI, 3 au CRC, 3 au RDSE, 1 à EELV, 1 aux NI. Il s'agit d'une répartition majoritaire à la fois quantitative, dans la mesure où la majorité, et plus précisément le principal groupe la composant, s'arroge le droit de s'attribuer la majorité des rapports, et qualitative, dans la mesure où l'opposition reste « cantonnée dans des secteurs de moindre importance »¹⁴²⁸.

Si dans les deux chambres il est observable un effort honorable dans l'attribution de rapports spéciaux et pour avis à l'opposition, son efficacité législative reste assez limitée. En effet, une « déception quantitative » est d'abord visible avec une forte « inflation du nombre de rapports »¹⁴²⁹ remis par les rapporteurs de l'opposition. En outre les résultats qualitatifs demeurent mineurs puisque la plupart des rapporteurs invitent la commission à adopter le texte alors même que celui-ci comporte de nombreuses réserves de la part de son auteur. Conscient du risque de ne pouvoir rallier à ses convictions les éléments de la majorité siégeant en commission, le rapporteur membre de l'opposition préfère conclure à l'adoption plutôt qu'au rejet du texte. La logique majoritaire dissuade ainsi communément au sein des deux assemblées l'octroi par la majorité de postes à la minorité et à cette dernière de les accepter.

La réticence de la majorité à octroyer des responsabilités à l'opposition tient une nouvelle fois aux conditions de travail parlementaire qui supposent que le rapport doit être adopté par la majorité parlementaire. L'occupation régulière par l'opposition parlementaire de postes concédés par la majorité présente un risque pour cette dernière de voir le fruit de son travail, rejeté en séance au motif qu'il comporterait des éléments ne correspondant pas à ses convictions. Dans la mesure où le rapporteur de l'opposition inviterait à rejeter la répartition des crédits dans le projet de Loi de Finances élaboré

¹⁴²⁸ R. ETIEN, « La participation de l'opposition aux débats budgétaires », in *Études de finances publiques : mélanges en l'honneur de Monsieur le professeur P.-M. Gaudemet*, Economica, 1984, p. 255.

¹⁴²⁹ Connaissance de l'Assemblée, *Les commissions à l'Assemblée nationale*, Assemblée nationale, Avril 1992, p. 23.

par le Gouvernement, il semble plus que logique que la majorité de la commission refuse les conclusions du rapport et qu'elle se montre à l'avenir davantage réticente à l'idée de confier davantage de responsabilités à l'opposition. Cette crainte se retrouve à l'occasion du débat en séance publique, « bien que la majorité dispose du droit de « rétablir la vérité par un simple vote »¹⁴³⁰.

La majorité exige de l'opposition qu'elle mette en sommeil une partie de ses convictions pour ne garder que celles pouvant faire l'objet d'un consensus majoritaire, ce qui apparaît « inacceptable »¹⁴³¹ pour l'opposition. L'exercice par les rapporteurs de l'opposition des pouvoirs de contrôle conférés par la majorité a pu également être entravé par la mauvaise collaboration entre le parlementaire et l'Administration ministérielle pour des raisons tenant davantage aux convictions politiques sous le couvert d'argument juridique¹⁴³².

Le débat budgétaire qui s'annonce en séance publique doit associer l'ensemble des structures de travail des chambres, ce qui permet à chaque commission permanente de nommer des rapporteurs chargés de rendre un avis sur les crédits budgétaires qui la « concernent »¹⁴³³. Cependant ces « rapporteurs pour avis » sont dépourvus de toute fonction de contrôle des membres du Gouvernement et disposent d'une fonction purement informative à l'égard des membres de leur assemblée. Ils ne possèdent pas, contrairement aux rapporteurs spéciaux et au rapporteur général, la libre communication des documents fournis par les ministères et ne disposent pas dans le même sens d'un pouvoir d'investigation. Néanmoins, ils sont très souvent associés au travail entrepris par les rapporteurs spéciaux qui leur communiquent assez librement les informations et le résultat des investigations auxquelles ils ont procédé. La

¹⁴³⁰ P. LOQUET, *Les commissions parlementaires permanentes de la V^e République*, PUF, 1982, p. 83.

¹⁴³¹ Laurent Fabius note qu'on ne saurait ainsi « demander à un député de l'opposition de faire en sorte comme s'il avait des opinions différentes de celles qui sont les siennes, de se comporter comme une sorte de caméléon », JORF, Débats AN, 17 novembre 1980, p. 4020, cité par J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, op. cit., p. 332.

¹⁴³² Laurent Fabius rappelait ainsi, « des députés qui se trouvaient être socialistes, ont voulu (...), contrôler, sur pièce et sur place, dans les ministères, l'exécution des budgets qui dépendent d'eux. Dans deux cas sur quatre, alors que l'administration avait très honnêtement fait ce qu'elle devait faire, ces députés se sont vu opposer, sur instruction du pouvoir politique, c'est à dire de ministères intéressés, un refus de communication des pièces demandées », JORF, débats AN, 15 novembre 1979, p. 10073, cité par J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, op. cit., p. 334.

¹⁴³³ P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, op. cit., p. 173.

répartition des rapports pour avis s'efforce de « reproduire la configuration politique des groupes » aux termes de l'article 146 RAN, mais tend une nouvelle fois à accorder une prime majoritaire aux membres de la majorité parlementaire.

À la suite de la révision constitutionnelle du 22 février 1996 ayant accordé au Parlement le vote des LFSS, le contrôle parlementaire a été renforcé par la loi organique du 2 août 2005 (LOFSS). Cette mission de contrôle est assurée par la commission des affaires sociales des deux assemblées au titre des articles 36 RAN et 22 RS. Le rapporteur général de la commission des affaires sociales, de même que son homologue à la commission des finances, doit sa nomination « à un fort soutien des groupes politiques de la majorité »¹⁴³⁴.

La commission nomme cinq rapporteurs, dont quatre sont, à l'image des rapporteurs spéciaux de la commission des finances, « les rapporteurs sociaux »¹⁴³⁵. La nomination de ces rapporteurs obéit une nouvelle fois à la logique majoritaire. Ainsi à la seconde chambre, aucun rapporteur ne fut membre de l'opposition à la majorité sénatoriale entre 1998 et 2017¹⁴³⁶. Les postes furent systématiquement occupés par le groupe majoritaire et ses alliés de la majorité. L'Assemblée nationale avait expérimenté depuis 1996 l'attribution à l'opposition du poste de rapporteur à la « branche famille ». Mais les relations délicates de celui-ci avec la majorité parlementaire la conduisirent à nommer un contre-rapporteur issu de ses rangs.

La logique majoritaire déjà observable dans la composition des commissions parlementaires permanentes au sein du Parlement bicaméral de la V^e République s'applique de façon identique à la commission des finances en charge du contrôle parlementaire financier de l'action gouvernementale. Le Sénat n'échappe pas à ce phénomène et la faiblesse des moyens juridiques dont disposent les acteurs parlementaires réduit l'efficacité du contrôle parlementaire financier du Parlement bicaméral sur le Gouvernement.

¹⁴³⁴ *Ibid.*

¹⁴³⁵ P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, op. cit, p. 175.

¹⁴³⁶ À l'exception de Sylvie Desmarescaux (NI) entre 2009 et 2011.

2. *La faiblesse des moyens juridiques nécessaire à l'efficacité d'un contrôle parlementaire financier et budgétaire*

Au sein des deux assemblées, le contrôle parlementaire à l'occasion de la discussion budgétaire demeure relativement réduit et illustre indéniablement « la suprématie gouvernementale à l'occasion du vote du budget »¹⁴³⁷. « Même si la majorité le voulait et l'opposition le pouvait »¹⁴³⁸, le parlementarisme rationalisé a conféré au Gouvernement, les moyens juridiques pour financer la mise en œuvre de la politique nationale qu'il entend déterminer et conduire. Tout d'abord, l'initiative budgétaire appartient au seul Gouvernement¹⁴³⁹. Le budget est ensuite délibéré en Conseil des ministres, c'est-à-dire à l'insu des parlementaires des deux chambres. Le budget de la Nation doit ensuite être adopté par les deux chambres dans des délais rigoureux, conduisant à un véritable « marathon budgétaire »¹⁴⁴⁰ : 70 jours pour les lois de finances (Art.47 C.) et 50 jours pour les LFSS (Art.47-1 C.). Ensuite, l'exécutif peut empêcher la dénaturation du texte par l'invocation de l'irrecevabilité financière (Art.40 C.) et temporelle (Art.41 C.) ou encore par l'élimination des amendements auxquels il ne serait pas favorable (Art.44 al.3 C.)¹⁴⁴¹. Le bicamérisme de la V^e République est résolument égalitaire dans l'infériorité juridique conjointe des deux assemblées face au Gouvernement dans l'initiative et la conduite de la procédure législative financière. Les mécanismes de rationalisation du parlementarisme se révèlent en l'espèce encore plus rigoureux pour les deux chambres que pour la procédure législative classique.

Le Gouvernement possède encore le monopole dans l'élaboration du budget et le Parlement bicaméral ne dispose que du droit de le voter, ce qui le place ainsi devant une redouble alternative : l'acceptation ou le refus. Par ailleurs le Sénat demeure moins associé à la discussion budgétaire que l'Assemblée nationale, dans la mesure où il est

¹⁴³⁷ A. MABILEAU, « La compétence financière du Parlement sous la cinquième République », *RSF*, 1961, p. 64.

¹⁴³⁸ R. CHINEAU, « Loi de finance : Quelle marge de manœuvre pour le Parlement ? », *Pouvoirs*, n°64, 1993, p. 103.

¹⁴³⁹ Art.38 de la LOLF : « Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances qui sont délibérés en Conseil des ministres ».

¹⁴⁴⁰ P. AMSELEK, « Le budget de l'Etat et le Parlement sous la V^e République », *RDP*, 1998, p. 1465.

¹⁴⁴¹ Entre 1958 et 1996 sur les 304 usages du « vote bloqué » à l'Assemblée nationale, 111 l'ont été à propos de lois de finances, *Ibid*, p. 1463.

saisi en second, en application des dispositions de l'article 39 C. Le Sénat est en réalité placé devant « le fait accompli d'un budget à la préparation duquel il n'est pas associé et discute d'un document élaboré par le Gouvernement et ses services, puis remanié par l'Assemblée nationale »¹⁴⁴². Dans ces conditions, le débat parlementaire en matière budgétaire perd de sa vivacité en l'absence de marge de manœuvre des parlementaires des deux chambres, aussi bien dans l'initiative que dans la maîtrise de la procédure législative de son début à son achèvement. Le fait majoritaire s'applique à « la reconduction des services votés » et a pour effet de donner à la discussion budgétaire une forme monotone que le Président Edgar Faure résumait par la trilogie « litanie, liturgie, léthargie »¹⁴⁴³.

Dans cette configuration, la seconde chambre dispose de moyens juridiques assez réduits et la présence du fait majoritaire ne saurait contribuer à leur extension. En effet, l'article 47 C. dispose qu'à l'expiration du délai de 40 jours, le projet de loi budgétaire est envoyé au Sénat qui dispose d'un délai de 15 jours pour se prononcer. La navette parlementaire est admise, mais s'achèvera passé un délai de 70 jours depuis le dépôt du texte à l'Assemblée nationale. Si ce délai est dépassé, le Gouvernement sera constitutionnellement habilité à agir par ordonnance pour la mise en œuvre du budget. Les LFSS sont soumises à une exigence similaire et relativement nuisible au bicamérisme puisque, passé un délai de 50 jours, le Gouvernement peut également exécuter le projet de loi par ordonnance. Le Sénat ne peut se prononcer que dans un délai de quinze jours contre vingt pour l'Assemblée nationale aux termes de l'article 47-1 C.

Le contrôle s'exprime d'abord par le scrutin public qui permet l'adoption des articles du projet de loi de finances. Le vote sur les crédits ministériels reflète véritablement « une orientation majoritaire »¹⁴⁴⁴, dans la mesure où il est l'expression d'une majorité d'adhésion ou de rejet à la politique gouvernementale par l'approbation ou non du financement de ses orientations.

¹⁴⁴² J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République : réforme et renouveau*, op. cit, p. 165.

¹⁴⁴³ J. CLUZEL, *Le Sénat dans la société française*, op. cit, p. 122.

¹⁴⁴⁴ J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République : réforme et renouveau*, op. cit, p. 166.

Le Gouvernement demeure libre d'accepter l'expression de cette majorité sénatoriale dans l'hypothèse où l'opinion exprimée par le scrutin ne coïnciderait pas avec la sienne. Les parlementaires peuvent également contrôler la discussion budgétaire à travers la prise de parole où le dépôt d'amendements, dont la multiplication serait signe de protestation plus que de réflexion. Or une telle conduite n'est guère admissible dans un Parlement bicaméral. Ainsi en 1982, le projet de loi de finances fut repoussé dès la première lecture sans amendement, de même qu'en 1985. La seconde chambre organisa une discussion prolongée sur le projet de Loi de Finances avant de rejeter la première partie du texte, sans avoir préalablement examiné le détail de la répartition des crédits par ministère. La difficulté pour la seconde chambre réside précisément, comme l'affirmait Jean Mastias, dans la résistance « à la tentation de la négativité », tout particulièrement à l'égard des moyens financiers de l'action gouvernementale. Dans le cadre du parlementarisme rationalisé et face au caractère inégalitaire du bicamérisme, la seconde chambre ne doit pas trop « s'illusionner sur les possibilités d'infléchissement des choix politiques gouvernementaux »¹⁴⁴⁵.

Le contrôle parlementaire financier s'exerce à titre principal à l'occasion de l'exécution des LF par le Parlement par l'intermédiaire de la commission des finances de chaque assemblée¹⁴⁴⁶.

Le Parlement peut d'abord utiliser en matière budgétaire les moyens classiques de contrôle parlementaire tels que les questions parlementaires ou la création des commissions d'enquête. Plus spécifiquement, l'information du Parlement provient principalement de la transmission par le Gouvernement à la commission des finances des documents comptables et des documents remis à l'occasion des débats budgétaires¹⁴⁴⁷. Les pouvoirs de contrôle supposent l'attribution d'un droit de communication dévolu aux présidents de la commission des finances de chaque assemblée, aux rapporteurs généraux et, le cas échéant, aux rapporteurs spéciaux. Ce

¹⁴⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁴⁶ Arts.117 RAN et 16 al.3 bis RS.

¹⁴⁴⁷ L'Art.57 de la LOLF dispose que doivent être fournis aux présidents et rapporteurs de la commission des finances : « tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent ».

droit s'exerce dans le cadre d'une enquête sur « pièces ou sur place »¹⁴⁴⁸. Le Gouvernement est tenu de faire droit à la demande d'information faite par le commissaire, mais l'article 60 de LOLF ne prévoit aucune sanction juridique en cas de refus par l'exécutif de coopérer. Les parlementaires des deux chambres sont donc placés dans une position d'infériorité juridique face au Gouvernement qui conserve la maîtrise du secret budgétaire.

Le Parlement a ensuite expérimenté de nouveaux moyens de contrôle, mais leur faible efficacité a rapidement conduit à leur suppression, à l'image de l'Office d'évaluation des politiques publiques en 2001. Si, le Parlement a créé des organismes de contrôle, tels que les MEC, les MECSS ou proprement à l'Assemblée nationale le CEC, le Conseil constitutionnel a rappelé cependant, dans sa décision du 25 juin 2009, « que les recommandations du comité transmises au Gouvernement, comme le rapport de suivi de leur mise en œuvre, ne sauraient en aucun cas adresser une injonction au Gouvernement ». Le juge constitutionnel rappelle ici dans sa jurisprudence, les contraintes du parlementarisme rationalisé, lors de la recherche par les deux assemblées de nouvelles méthodes de contrôle parlementaire. Au sein du Parlement bicaméral, le Conseil veille au maintien de la rationalisation dans le contrôle parlementaire, qui participe conjointement avec le fait majoritaire à l'infériorité juridique du Parlement face au Gouvernement. Enfin ces instances sont généralement créées par et pour les commissions des assemblées parlementaires, ce qui présente « des garanties de docilité »¹⁴⁴⁹ du fait de leur composition dont les éléments permettent difficilement de « relâcher ce lien avec la majorité »¹⁴⁵⁰.

Le contrôle budgétaire devient un contrôle politique par l'instrumentalisation du fait majoritaire. Le contrôle parlementaire en matière budgétaire est d'abord l'expression d'un « dialogue et d'une négociation »¹⁴⁵¹ entre la majorité et le

¹⁴⁴⁸ A. ARCHIEN, in *La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, F. LUCHAIRE, G. CÔNAC, X. PRETOT, (dirs.), Economica, 3^{ème} éd., 2008, p. 1159.

¹⁴⁴⁹ C. CHEVILLEY-HIVER, « La mission d'évaluation et de contrôle à l'Assemblée nationale », *RDP*, 2000, p. 1690.

¹⁴⁵⁰ *Ibid.*

¹⁴⁵¹ H. LE GUERN, H. MESSAGE, A. TESSIER, « Le contrôle parlementaire du budget de l'Etat. Le rôle de l'Assemblée nationale 1983-1987 », *RFFP*, n°18, 1987, p. 221.

Gouvernement, tandis que l'exercice du contrôle par l'opposition relève davantage de la critique, voire de la contre-proposition, si toutefois la majorité y consent.

La majorité parlementaire travaille en étroite coopération avec le Gouvernement, dont les services administratifs sont rarement réticents à fournir les moyens documentaires ou comptables nécessaires au soutien de la politique économique et fiscale du Gouvernement. L'opposition quant à elle est cantonnée à un rôle « ingrat », consistant à critiquer les financements de la politique gouvernementale et de l'application des promesses électorales faites par le Chef de l'État. Dans cette configuration, comme le note justement Philippe Séguin et Alain Richard¹⁴⁵², l'opposition parlementaire ne dispose pas au sein des chambres des moyens nécessaires pour défendre ses vues.

Dans un système majoritaire, l'insignifiance du pouvoir du Parlement en matière de contrôle financier résulte une nouvelle fois de son exercice effectif par les parlementaires des deux chambres. La faiblesse des pouvoirs budgétaires comme non-législatifs du Parlement tient moins à leur nature qu'au manque d'une réelle volonté politique d'en « assumer »¹⁴⁵³ le plein exercice. Il est ainsi observable un lien entre « le contrôle technique et le contrôle politique »¹⁴⁵⁴ mis en œuvre par le Parlement bicaméral qui aboutit à faire de ce dernier « un contrôleur directionnel secondaire »¹⁴⁵⁵ de la politique gouvernementale.

¹⁴⁵² « La vertu de la V^e République, avant qu'on en vienne à tenter de saper ses fondements, est d'avoir organisé une coopération des pouvoirs exécutif et législatif fondée non sur de précaires coalitions politiciennes, mais sur l'existence de majorités homogènes et stables. Dans un tel contexte, les minorités n'ont pas l'espoir d'imposer leurs vues, et doivent se borner à contester, à alerter l'opinion et à préparer l'alternance », in *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 99.

¹⁴⁵³ P. AMSELEK note justement en ce sens que : « la classe politique n'a pas réussi à trouver un juste équilibre entre les exigences raisonnables de la discipline majoritaire et la nécessité impérieuse pour le Parlement de remplir son rôle, d'assumer les pouvoirs de contrôle qui lui sont reconnus, et de les assumer d'ailleurs dans l'intérêt même du Gouvernement, dans son intérêt bien compris », Institut Français des Sciences Administratives, *Le budget de l'Etat*, Economica, 1988, p. 279.

¹⁴⁵⁴ H. LE GUERN, H. MESSAGE, A. TESSIER, *op. cit.*, p. 221.

¹⁴⁵⁵ A. LE DIVELLECC, « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, n°43, 2010, p. 134.

Section 2 : L'encadrement juridico-politique des moyens réhabilités de la fonction informative et de dialogue du Parlement

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a réhabilité plusieurs procédés du contrôle parlementaire d'antan, que la logique de rationalisation au fondement de la V^e République avait conduit à supprimer pour les deux assemblées. Toujours est-il que les nouveaux moyens de contrôle de l'action parlementaire, qu'ils soient mis en place par les parlementaires eux-mêmes (**Paragraphe 1**) ou à l'instigation du Gouvernement (**Paragraphe 2**), n'emportent que des effets juridiques et politiques limités. Le fait majoritaire a fait prendre conscience au Gouvernement que le concours de la majorité parlementaire permettait de compenser l'augmentation des moyens de contrôle de l'action gouvernementale, par l'entremise du pouvoir constituant dérivé, mis à la disposition du Parlement.

Paragraphe 1 : Le contrôle politique dans l'usage des procédés de contrôle à l'initiative collective des parlementaires

Le pouvoir constituant dérivé a pris tardivement conscience que la réhabilitation du Parlement bicaméral passait par le renforcement de la fonction de contrôle parlementaire au bénéfice notamment de la minorité parlementaire. Chronologiquement, un premier pas fut franchi en 1974 avec la saisine parlementaire du Conseil constitutionnel (**A**). Plusieurs moyens du contrôle parlementaire, dont les résolutions parlementaires, présentes dans les républiques précédentes ou dans les démocraties parlementaires européennes, furent réhabilités par la révision constitutionnelle 2008 au bénéfice des deux assemblées (**B**). Si le pouvoir constituant dérivé a entendu résorber le bicamérisme juridiquement inégalitaire, la logique majoritaire n'a pas conduit à rehausser significativement la position institutionnelle du Parlement et de la seconde chambre face au Gouvernement dans le parlementarisme de la V^e République.

A. La politisation du contrôle juridictionnel de l'action gouvernementale

Si dans une démocratie parlementaire et pluraliste c'est à la majorité de décider, « il est souhaitable que l'opposition dispose au moins de procédures lui permettant, soit de faire valoir ses droits dans le cas où ils auraient été méconnus, soit de « faire appel » de la décision de la majorité devant un organe externe »¹⁴⁵⁶. Ce droit est désormais exerçable depuis la révision constitutionnelle de 1974, permettant aux parlementaires des deux chambres de saisir le Conseil constitutionnel. Désormais, il est admis, contrairement à ce qu'affirmait naguère André Laignel, qu' « une minorité politique peut avoir juridiquement raison face à la majorité en dépit de son infériorité numérique, transformant ainsi « son impuissance politique en victoire constitutionnelle »¹⁴⁵⁷. Au sein du Parlement bicaméral, le Conseil constitutionnel est donc amené à trancher juridiquement un conflit de nature « politique »¹⁴⁵⁸ entre la minorité parlementaire saisissante et la majorité parlementaire non saisissante, ce qui a permis indirectement la transformation de la place institutionnelle du Conseil constitutionnel dans le système politique de la V^e République.

Initialement la saisine parlementaire ne pouvait être réalisée qu'au seul profit des Présidents du Parlement bicaméral. Les saisines n'en restaient pas moins au demeurant assez rares, mais elles pouvaient déjà laisser pressentir une certaine politisation de leurs motifs. La saisine pouvait ainsi être effectuée non pas pour des raisons juridiques, mais au contraire après « des pressions politiques »¹⁴⁵⁹, s'expliquant par l'appartenance du Président à la majorité parlementaire de chacune des deux chambres.

Conçue comme un outil au service de la minorité parlementaire, la saisine par le Président du Sénat pouvait être perçue comme une manifestation d'opposition au

¹⁴⁵⁶ Documentation technique pour la coopération, *Les groupes politiques Recueil de documents*, décembre 2009, Sénat, p. 84.

¹⁴⁵⁷ « Vous avez juridiquement tort parce que vous êtes politiquement minoritaire », intervention d'André LAIGNEL, *JORF*, Débats AN, 14 octobre 1981, p. 1730 ; Voir également sur ce sujet J. BOULOUIS, « Le défenseur de l'Exécutif », *Pouvoirs*, n°13, 1980, p. 33, cité J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, op. cit., p. 392.

¹⁴⁵⁸ B. FRANCOIS, « La place du Conseil constitutionnel dans le système politique », in *Le Conseil constitutionnel à 40 ans*, LGDJ, 1999, p. 78. Voir aussi, P. JAN, *La saisine du Conseil constitutionnel*, LGDJ, 1999, 716 p.

¹⁴⁵⁹ Y. DAUDET, *La présidence des assemblées parlementaires françaises*, PUF, 1965, p. 98.

couple « exécutif/majorité de l'Assemblée nationale »¹⁴⁶⁰. Entre 1981 et 1995, les saisines à l'initiative des Présidents des chambres furent rares, une seule et unique pour l'occupant du Perchoir et trois pour celui du Plateau¹⁴⁶¹. Le système majoritaire semble être « responsable »¹⁴⁶² de cette situation. Le Président de l'Assemblée nationale a toujours été membre de la majorité gouvernementale. Aussi toute saisine du Conseil constitutionnel serait perçue comme un affront de la majorité parlementaire au Gouvernement. Le Président de l'Assemblée nationale ne procède en réalité à des saisines que s'il constate un doute sérieux quant à la constitutionnalité d'une loi ou une violation manifeste du droit parlementaire qu'il a pour mission de faire respecter. Le Président du Sénat est également membre de la majorité sénatoriale, mais celle-ci ne coïncide pas nécessairement avec celle du Gouvernement. Dans cette configuration, le Président du Sénat saisit le plus souvent la juridiction constitutionnelle pour des motifs perçus comme davantage politiques. Ainsi, deux mois après sa nomination, Jean-Pierre Bel associa sa saisine à celle des membres de la majorité sénatoriale conjointement avec les députés de l'opposition à l'encontre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012. Une telle initiative témoigne de la dysharmonie des majorités parlementaires et de la volonté de la majorité de la seconde chambre de faire échec à la politique gouvernementale par l'intermédiaire du contrôle juridictionnel.

L'existence d'une majorité disciplinée et cohérente soutenant l'action du Gouvernement a rendu superfétatoire toute saisine du Conseil constitutionnel par l'exécutif, justifiant corrélativement l'émergence de « nouveaux contre-pouvoirs »¹⁴⁶³. Placée sous le haut patronage de l'exécutif, la majorité parlementaire soutenant l'action du Gouvernement n'entend pas s'immiscer systématiquement dans son domaine et affaiblir sa marge d'initiative et d'exécution. Pour la majorité parlementaire, le Conseil

¹⁴⁶⁰ F. LAFFAILLE, *Le Président du Sénat depuis 1875*, l'Harmattan, 2003, p. 266.

¹⁴⁶¹ Voir notamment les décisions : Cons. const., 94-343/344 DC, 27 juillet 1994 ; Cons. const., 82-147 DC, 2 décembre 1982 ; Cons. const., 83-168 DC, 20 janvier 1984 et Cons. const., 91-290 DC, 9 mai 1991.

¹⁴⁶² A. MARTIN, *La présidence des assemblées parlementaires sous la V^e République*, LGDJ, 1996, p. 435.

¹⁴⁶³ « L'établissement d'un couple unifié gouvernement-majorité parlementaire (...) rendait plus que nécessaire, la recherche de nouveaux contre-pouvoirs », in X. ROQUE, « Système majoritaire et contrôle de la constitutionnalité », *Pouvoirs*, n°85, 1998, p. 101.

est perçu comme « un empêchement de légiférer »¹⁴⁶⁴, qui risque de paralyser l'action législative déterminée et conduite par le Gouvernement. Une saisine serait perçue comme un affront envers le Gouvernement, auquel elle demeure organiquement rattachée. Dans cette configuration, le Conseil constitutionnel doit servir « avant tout »¹⁴⁶⁵ les intérêts de la minorité parlementaire qui, jusqu'en 1974, était privée du droit de saisine contre « les éventuels excès d'une domination majoritaire dont le monolithisme n'était pas véritablement entamé par le bicamérisme »¹⁴⁶⁶.

Le bicamérisme inégalitaire privait le Sénat en 1958 comme aujourd'hui du pouvoir de remettre en cause les décisions de la majorité gouvernementale. L'existence de la saisine parlementaire pouvait permettre à la majorité sénatoriale d'exprimer son opposition à une majorité gouvernementale dont elle ne partagerait pas les convictions, mais également et peut-être de façon plus systématique, permettre à la minorité sénatoriale de s'opposer à la décision de la majorité parlementaire de la première comme de la seconde chambre. Il convient alors d'envisager ce droit de saisine parlementaire non comme une saisine entre les mains de la seule opposition parlementaire, mais de le considérer, comme le soulignaient Louis Favoreu et Loïc Philip, comme un « droit de la minorité »¹⁴⁶⁷ constitutif d'un acte politique de par la qualité des saisissants comme de par la nature des mobiles les animant¹⁴⁶⁸.

Dans la mesure où le Sénat connaît le fait majoritaire, le Conseil constitutionnel reste le « dernier rempart » mis à la disposition de la minorité, qui ne saurait compter sur les parlementaires de la majorité pour modérer les actions gouvernementales. Dans cette perspective, il s'agit comme bien souvent d'une « concession faite par la majorité

¹⁴⁶⁴ G. CARCASSONNE, « Le rôle du contrôle de constitutionnalité », in *Le Conseil constitutionnel à 40 ans*, LGDJ, 1999, p. 84.

¹⁴⁶⁵ L. PHILIP, « Bilan et effets de la saisine du Conseil constitutionnel », in *La constitution de la Cinquième République*, O. DUHAMEL et J.-L. PARODI (dirs.), PFNSP, 1985, p. 408. Voir dans le même sens, « Le Conseil constitutionnel devient une sorte d'arbitre suprême chargé de protéger la minorité politique face aux excès possibles de la majorité », F. SAINT-BONNET, « Le droit contre la loi : regards sur les mutations du droit constitutionnel au XX^{ème} siècle », in *L'Etat au XX^{ème} siècle : regards sur la pensée juridique et politique du monde occidental*, S. GOYARD-FABRE (dir.), Librairie philosophique J. Vrin, 2004, p. 112.

¹⁴⁶⁶ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Le Conseil constitutionnel*, Montchrestien, 6^{ème} éd., 2011, p. 142.

¹⁴⁶⁷ L. FAVOREU et L. PHILIP, « La jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RDP*, 1975, p. 1309.

¹⁴⁶⁸ La saisine parlementaire présente selon J. BENETTI, une nature politique, à un double titre, « tant du fait de la qualité des autorités de saisine qu'au regard de la nature des mobiles qui la sous-tendent », in « La saisine parlementaire (Art.61 C.) », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013, p. 87 ; Dans le même sens, G. CARCASSONNE note que « c'est avant tout la recherche de profit politique, plus que de l'obsession de la rigueur constitutionnelle qui motive les saisissants », in *Pouvoirs*, n°85, 1998, p. 77.

à l'opposition »¹⁴⁶⁹, le Chef de l'État devant ménager les différents éléments de la majorité parlementaire, faute de pouvoir la contrôler complètement. En accordant de nouveaux droits à une minorité de parlementaires, le pouvoir exécutif appuyé par la majorité parlementaire participe ainsi à l'identification de la notion d'opposition au sein des assemblées parlementaires¹⁴⁷⁰.

La saisine par 60 députées ou 60 sénateurs a été victime de son succès puisqu'avant l'introduction de la saisine du justiciable par la voie de la Question Prioritaire de Constitutionnalité à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les parlementaires représentaient plus de 90% du total des saisissants. Cette réforme a été réalisée essentiellement au profit de l'opposition parlementaire et permet de transformer le recours contentieux en victoire ou en défaite contre la majorité, ce qui tend « à attiser l'exploitation médiatique et à surjouer le conflit politique »¹⁴⁷¹.

La saisine parlementaire n'a donc pas la même finalité suivant qu'elle émane de la majorité ou de minorité. Pour la majorité saisissante, la décision de recourir à l'arbitrage du Conseil constitutionnel ne saurait être perçue comme un « geste anodin »¹⁴⁷². Elle témoigne d'une volonté politique explicite de manifester publiquement le rejet d'un texte de la politique gouvernementale à laquelle elle est censée adhérer, en faisant appel à la justice constitutionnelle et en prenant l'opinion électorale pour témoin. Pour la minorité parlementaire saisissante et plus particulièrement pour la seconde chambre, il s'agit indépendamment de la recherche de mise en cause de la stabilité politique du Gouvernement de manifester son rejet de la politique gouvernementale par l'élévation d'un moyen de constitutionnalité. Pour le Parlement bicaméral, il s'agit dans cette configuration de la possibilité « inouïe »¹⁴⁷³, dans un système majoritaire de condamner la politique du Gouvernement.

¹⁴⁶⁹ P. JULLIARD, « Difficultés du changement en matière constitutionnelle : l'aménagement de l'article 61 de la Constitution », *RDJ*, 1974, cité par J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 386.

¹⁴⁷⁰ « Le droit de mettre en cause la loi votée par le Parlement, la révision de 1974 a donné naissance à un statut de l'opposition », in J. BENETTI, « La saisine parlementaire (Art.61 C.) », *op. cit.*, p. 90.

¹⁴⁷¹ A-M. LE POURHIET, *op. cit.*, p. 456.

¹⁴⁷² J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 390.

¹⁴⁷³ *Ibid.*, p. 392.

L'exigence numérique fixée à soixante parlementaires par chambre ne correspond pas à une réelle contrainte du point de vue de l'Assemblée nationale dans la mesure où le principal groupe de l'opposition a toujours possédé depuis 1962 un effectif suffisant lui permettant à lui seul de réunir le nombre de signataires nécessaire à la saisine. Du point de vue du Sénat, le nombre exigé de parlementaires n'a pas constitué en soit un handicap, en dépit du nombre moins élevé de parlementaires, puisque depuis 1977 plusieurs groupes parlementaires à la seconde chambre dépassent les soixante parlementaires, permettant d'opérer une saisine par le concours d'une seule formation.

Entre 1977 et 1981, la seconde chambre se montra timide dans la saisine de la juridiction constitutionnelle avec 11 saisines et, parmi elles, le groupe socialiste principal groupe de l'opposition sénatoriale n'effectua que quatre recours sur le fondement de l'article 61 al.2 C. Cette faible saisine s'explique d'abord par l'effectif des groupes politiques affiliés à la majorité sénatoriale puisqu'entre en 1981 et 1983 seul le groupe UCDP disposait d'un effectif suffisant pour réunir les signatures nécessaires en tant qu'opposant à la majorité gouvernementale.

Entre 1981 et 1986, le nombre de saisines parlementaires à l'initiative de la seconde chambre a considérablement augmenté en s'établissant à 42 sur les 98 saisines parlementaires dans la même période. Faute de majorité monolithique au profit d'un seul groupe, la majorité sénatoriale conjugue les saisines communes en unissant les signatures des groupes RPR, UCDP, RI et GD, en réalisant une coalition majoritaire dans la présentation des saisines parlementaires.

L'appartenance politique des requérants parlementaires témoigne d'une manifestation hostile à la politique gouvernementale, puisque la gauche sénatoriale n'effectua aucune des 42 saisines entre 1981 et 1986. Entre 1986 et 1988, la majorité sénatoriale coïncida avec la majorité gouvernementale et l'on constata une absence de saisine de la part des groupes parlementaires de la droite et du centre et 13 saisines de la part des groupes de gauche.

À partir de 1986, un rééquilibrage va s'opérer à la seconde chambre qui va ainsi multiplier les saisines, puisque le RPR avec le groupe UC dispose d'un effectif suffisant

pour opérer une saisine du Conseil constitutionnel. 1993 va constituer une année charnière dans l'histoire des saisines du Conseil par la seconde chambre, puisque le groupe socialiste du Sénat était la seule formation d'opposition du Parlement bicaméral à posséder un effectif suffisant pour effectuer à lui seul une saisine parlementaire¹⁴⁷⁴.

Entre 1981 et 1986, ainsi qu'entre 1988 et 1993, les groupes parlementaires des deux chambres affichant une opposition commune à la majorité gouvernementale seront à l'initiative de plusieurs saisines conjointes et mettront en commun « leurs compétences juridiques ou rédactionnelles »¹⁴⁷⁵ pour présenter un front commun, uni et organisé à la politique gouvernementale, notamment à l'encontre des textes politiquement les plus importants pour l'exécutif. On observe dans ce schéma majoritaire une certaine proximité entre les chambres dans les décisions de saisine. Ainsi entre 1988 et 1993, la gauche parlementaire de l'Assemblée nationale ne procède à aucune saisine du Conseil et il en va de même pour la gauche sénatoriale.

Dans cette configuration, le fait majoritaire aboutit inévitablement à une démarche concertée dans l'initiative des saisines parlementaires ou au contraire à leur absence dans les deux chambres du Parlement. Les effets du contrôle sur la mise en œuvre effective du programme législatif de la majorité demeureront assez limités comme l'observe Julie Benetti, puisqu'entre 1981 et 2014, « aucun changement politique majeur n'a été proprement bloqué par une décision du Conseil constitutionnel »¹⁴⁷⁶.

La décision de saisir le Conseil constitutionnel appartient « formellement »¹⁴⁷⁷ aux groupes parlementaires des chambres, bien que l'initiative provienne généralement de l'auteur du texte. La décision de saisine s'accompagne de la réunion nécessaire des signataires par les membres affiliés au groupe parlementaire.

¹⁴⁷⁴ En effet, lors de la X^{ème} législature à l'Assemblée nationale, les groupes communistes et socialistes disposent respectivement de 23 et 57 sièges, obligeant leurs membres à rechercher réciproquement des signataires pour faire obstacle à la majorité gouvernementale, tandis que le groupe socialiste du Sénat affiche 70 membres.

¹⁴⁷⁵ L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 216.

¹⁴⁷⁶ J. BENETTI, « La saisine parlementaire (Art.61 C.) », *op. cit.*, p. 89.

¹⁴⁷⁷ L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 222.

Il est observable que les requérants parlementaires à l'origine des saisines à la seconde chambre sont généralement les présidents des groupes parlementaires, illustrant une nouvelle fois le primat du groupe parlementaire sur les individualités le composant. Ainsi Charles Pasqua, président du groupe RPR au Sénat entre 1981 et 1986 et entre 1988 et 1993 fut à l'origine de 57 saisines¹⁴⁷⁸ ; Adolphe Chauvin et Daniel Hoeffel présidents successivement du groupe UCDP puis UC au Sénat, furent à l'initiative de 67 saisines. Les présidents des groupes parlementaires RI et GD puis RDE membres de la majorité sénatoriale ne figurèrent pas parmi les saisissants du Conseil, ce qui démontre la fédération des saisines politiques par les groupes politiquement déterminés sur l'échiquier politique et ayant établi une stratégie claire par rapport à la politique gouvernementale.

À l'Assemblée nationale, le poids de la saisine par les présidents de groupe est encore plus écrasant qu'à la seconde chambre, à l'image de Claude Labbé, Pierre Messmer et Bernard Pons, présidents respectifs du groupe RPR entre 1981 et 1993, qui saisirent respectivement le Conseil constitutionnel, 64, 43 et 77 fois, Par ailleurs, Pierre Joxe, président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale entre 1981 et 1984, puis entre 1986 et 1988, saisit 45 fois le Conseil.

Les statuts des groupes ou des partis ne comportent aucune obligation juridique de signer pour les élus. Néanmoins une obligation politique pèse sur eux de se conformer aux positions de la formation à laquelle ils ont adhéré. Le signataire ne connaît généralement pas la teneur des moyens soulevés devant la juridiction constitutionnelle et confie ainsi un blanc-seing au groupe parlementaire. Au Sénat comme à l'Assemblée nationale, la rédaction de la saisine est généralement réalisée individuellement par le parlementaire ayant suivi le texte pour le groupe, bien qu'il dispose d'un soutien logistique et intellectuel fourni par le groupe. L'usage politique des saisines parlementaires au sein des deux chambres tend ainsi vers une double

¹⁴⁷⁸ Chiffres cités par M H BESSON, T. DI MANNO, F. MELIN-SOUCRAMANIEN, V. PAJOT, A. PENA-GAIA, G. SCHMITTER, C. SOUILLIERE, « Éléments statistiques », in, journée d'études du 16 mars 1994, *Vingt-ans de saisines parlementaire du Conseil constitutionnel*, Aix-en-Provence, Economica, 1995, p. 35.

finalité : « limiter la portée juridique des réformes, voulues par les uns, puis les autres et mettre en difficulté la majorité du moment »¹⁴⁷⁹.

L'apparition du fait majoritaire provoque irrésistiblement pour le Parlement bicaméral une instrumentalisation politique de la saisine parlementaire du juge constitutionnel. Si les saisissants des deux chambres peuvent faire preuve d'une réelle sincérité quant aux griefs constitutionnels imputés à la loi, il n'en demeure pas moins que la saisine du Conseil constitutionnel fait partie des « coups politiques légitimes »¹⁴⁸⁰ face au pouvoir majoritaire et au programme législatif qu'il entend mettre en œuvre. Il s'agit pour la minorité de déplacer l'existence d'un conflit politique avec la majorité parlementaire sur le terrain du droit, en profitant des « gains escomptés »¹⁴⁸¹ par la saisine du juge constitutionnel et l'autorité de ses décisions sur les pouvoirs publics.

B. Le conditionnement de l'initiative et de l'adoption des résolutions parlementaires par la logique majoritaire

Les résolutions parlementaires ont été interdites en 1958 dans la logique du parlementarisme rationalisé, destinée à éviter la mise en cause « indirecte »¹⁴⁸² de la responsabilité du Gouvernement par les deux assemblées. À l'inverse, elles ont été maintenues dans plusieurs démocraties parlementaires, à l'instar des Parlements belge, tchèque et autrichien. Sous les III^e et IV^e Républiques, les résolutions étaient généralement votées à l'occasion de la réponse faite par un membre du Gouvernement à un parlementaire après la tenue d'un débat, et pouvaient entraîner la démission collective du Gouvernement. En l'absence de majorité parlementaire, cet outil avait des effets redoutables puisqu'il permettait aux élus d'exprimer « des critiques, des

¹⁴⁷⁹ Y. POIRMEUR, « Thèmes et débat autour du constitutionnalisme », in *Droit et politique*, CURAPP, 1993, p. 18.

¹⁴⁸⁰ B. FRANCOIS, « La perception du Conseil constitutionnel par la classe politique, l'opinion et les médias », *Pouvoirs*, n°105, 2003, p. 133.

¹⁴⁸¹ J. MEUNIER, « Les décisions du Conseil constitutionnel et le jeu politique », *Pouvoirs*, n°105, 2003, p. 34, cité par J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, op. cit., p. 396.

¹⁴⁸² P. ARDANT et B. MATHIEU, op. cit., p. 626.

divergences de vues, des injonctions et donc de déstabiliser le Gouvernement »¹⁴⁸³. Or, si dans l'esprit du constituant de 1958 le Sénat devait venir pallier l'absence d'une majorité à l'Assemblée nationale, cette fonction supplétive de la seconde chambre ne pouvait se traduire par le vote de résolutions qui en menaceraient précisément la stabilité.

Ces résolutions parlementaires étaient perçues comme une ingérence du Parlement dans les affaires relevant du pouvoir exécutif, compromettant ainsi sa marge d'action institutionnelle. Ce jugement apparaît sévère eu égard à la nature de la résolution parlementaire. La chute des Gouvernements des III^e et IV^e Républiques s'explique davantage par les inconvénients liés au mode de scrutin et aux structures des partis responsables de la survenance de majorités « successives et fuyantes »¹⁴⁸⁴. Les résolutions parlementaires furent également ancrées dans « la mentalité »¹⁴⁸⁵ des parlementaires à une époque où la souveraineté des chambres et des élus constituait la règle indéniable. Toujours est-il que ces actes non législatifs ont porté assez injustement une partie des responsabilités de la chute de gouvernements à une époque donnée et ont suscité l'égale méfiance du constituant de 1958 à l'encontre de l'Assemblée nationale comme du Sénat.

La Constitution du 4 octobre 1958 ne faisait originellement pas mention des résolutions parlementaires. Aussi furent-elles prévues dans le règlement de chacune des deux chambres avant que le Conseil constitutionnel n'en décide autrement¹⁴⁸⁶, confirmant ainsi la rationalisation du parlementarisme de la V^e République, par l'interdiction de tout procédé réglementaire contraire à l'esprit du texte constitutionnel dans le bicamérisme de la V^e République. Cette interdiction semble aujourd'hui « archaïque »¹⁴⁸⁷ compte tenu de la présence du fait majoritaire, de la discipline de vote et du système des partis.

¹⁴⁸³ P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, *op. cit.*, p. 155.

¹⁴⁸⁴ B. LEFORT, « Les partis et les groupes sous la IV^e République », *Pouvoirs*, n° 76, 1996, p. 61.

¹⁴⁸⁵ P. AVRIL et J. GICQUEL, « La IV^e entre deux Républiques », *Pouvoirs*, n° 76, 1996, p. 29. Voir également en ce sens, M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Montchrestien, 7^{ème} éd., 2002, p. 337.

⁶⁹ P. AVRIL et J. GICQUEL, « La IV^e entre deux Républiques », *op. cit.*, p. 29.

¹⁴⁸⁶ Cons const., 59-2 DC, 17 juin 1959 : « Par les motifs que, dans la mesure où de telles propositions tendraient à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, leur pratique serait contraire aux dispositions de la Constitution qui, dans son article 20, en confiant au Gouvernement la détermination et la conduite de la politique de la Nation, ne prévoit la mise en cause de la responsabilité gouvernementale que dans les conditions et suivant les procédures fixées par ses articles 49 et 50 ».

¹⁴⁸⁷ M. TROPER et F. HAMON, *op. cit.*, p. 706.

L'article 34-1 C. issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 réhabilite les résolutions parlementaires en permettant aux parlementaires des deux chambres d'exprimer collectivement le point de vue de leur assemblée respective, en renvoyant aux règlements parlementaires le soin d'encadrer leur utilisation. Ces procédés réhabilités permettent l'expression des chambres sur une actualité ou un fait historique, indépendamment du vote d'une loi. Cependant de nombreuses contraintes juridiques instaurées à l'initiative de la majorité parlementaire de l'Assemblée nationale rendent délicates la banalisation de ce procédé désormais innocenté de toute culpabilité quant à la responsabilité politique du Gouvernement.

Le second alinéa de l'article 34-1 déclare d'abord irrecevables « les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard ». Le Parlement français ne peut alors s'exprimer par des résolutions que « pour autant que l'Exécutif ne lui dénie pas ce droit »¹⁴⁸⁸. Il est ensuite interdit aux parlementaires des deux assemblées de proposer deux résolutions portant sur un objet identique durant la même session ordinaire et le droit d'amendement des parlementaires est rendu inapplicable en séance.

La levée des barrières juridiques dépend une nouvelle fois du bon vouloir de la majorité parlementaire. La résolution est d'abord inscrite à l'ordre du jour de chaque assemblée, mais le Gouvernement peut s'opposer à leur inscription en s'appuyant sur sa majorité parlementaire. Ces résolutions sont de plus votées en séance plénière, ce qui nécessite l'accord de la majorité pour leur adoption comme leur rejet, fortement sujette à caution dans l'hypothèse où l'initiative viendrait de l'opposition. En effet, l'opposition peut décider d'y recourir « pour dénoncer tel aspect de la politique gouvernementale »¹⁴⁸⁹.

Les nombreuses propositions de résolution qui sont déposées par les parlementaires sont ainsi rarement retenues pour leur inscription à l'ordre du jour de

¹⁴⁸⁸ A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du parlementarisme négatif à la française ? », *op. cit.*

¹⁴⁸⁹ P. ARDANT et B. MATHIEU, *op. cit.*, p. 626.

leur assemblée respective et sont donc frappées de caducité. Il en résulte que les résolutions adoptées bénéficient de la confiance de la majorité et correspondent à des textes « formulés en termes suffisamment vagues pour ne pas gêner le Gouvernement et pour ne blesser aucune sensibilité politique »¹⁴⁹⁰. La majorité sénatoriale a dans cette configuration entre 2009 et 2011 écarté plusieurs résolutions initiative du groupe CRC. Leur objet s'inscrivait en effet en opposition à la politique du Gouvernement soutenue par la majorité sénatoriale¹⁴⁹¹. Par ailleurs, la majorité sénatoriale opposée à la majorité gouvernementale de l'Assemblée nationale n'adopta pas moins de 2 résolutions¹⁴⁹² entre septembre 2011 et juin 2012, afin de manifester ouvertement son opposition à la politique gouvernementale. Ces résolutions affichaient une nature davantage partisane du contrôle parlementaire. La faiblesse du nombre de résolutions adoptées par l'opposition comme par la majorité confirme que la logique « entre les blocs majoritaires et de l'opposition l'emporte sur la capacité des parlementaires à exprimer une volonté collective »¹⁴⁹³.

La réhabilitation des résolutions parlementaires doit permettre une meilleure collaboration entre le Gouvernement et sa majorité. Ce dernier peut prendre l'initiative d'une résolution pour rappeler à l'opinion que la majorité des représentants de la Nation appuie l'action du Gouvernement ou pour suggérer à cette majorité une orientation à laquelle celle-ci en apparence n'avait pas pensé, ce qui permet au Gouvernement de se décharger de sa responsabilité¹⁴⁹⁴. Dès lors, on peut être pessimiste sur la possibilité pour la majorité parlementaire de se saisir pleinement des résolutions pour mettre en

¹⁴⁹⁰ M. TROPER et F. HAMON, *op. cit.*, p. 707.

¹⁴⁹¹ Furent ainsi écartées : le 28 octobre 2010, la proposition de Nicole Borvo-Cohen-Seat (CRC) relative au développement du fret ferroviaire ; celle de Jean-Claude Dangot (CRC), relative à la politique énergétique de la France rejetée le 5 mai 2011 ; celle d'Annie David (CRC) rejetée le 31 mars 2011, relative à la mise en conformité du droit français concernant le régime des astreintes et le système de forfaits en jours sur l'année considérés par le Comité Européen des Droits Sociaux comme violant différentes dispositions de la charte sociale européenne révisée.

¹⁴⁹² Proposition de résolution présentée par Roland Courteau adoptée 13 février 2012, relative à l'application de certaines dispositions de la loi du 9 juillet 2010, concernant les violences faites aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants ; Proposition de résolution présentée Bariza Khiari relative au séjour des étudiants étrangers diplômés

¹⁴⁹³ *Ibid.*

¹⁴⁹⁴ « Les résolutions sont le plus souvent un moyen favorisé par le gouvernement lui-même pour laisser sa majorité exprimer ce qu'il ne peut (ou veut) pas dire lui-même explicitement, et qu'il est parfois bien aise de pouvoir s'en prévaloir vis-à-vis de l'opinion, de groupes d'intérêt ou de gouvernements étrangers. Il y a comme un partage des rôles convenu du bloc majoritaire devant le public extérieur », A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du parlementarisme négatif à la française ? », *op. cit.*

question la tendance du Gouvernement à « minimiser le caractère bilatéral de la relation de confiance caractérisant le principe d'un cabinet parlementaire »¹⁴⁹⁵. L'utilisation des résolutions s'inscrit une nouvelle fois dans le schéma majoritaire. L'opposition parlementaire dans les deux assemblées les utilise pour critiquer certains aspects de la politique gouvernementale, ce qui explique leur rareté d'inscription à l'ordre du jour. La majorité parlementaire, quant à elle, se borne à appuyer l'exécutif, ce qui explique à la fois la bonne volonté de ce dernier pour les inscrire à l'ordre du jour et la rareté des initiatives en la matière de la majorité parlementaire.

Le pouvoir constituant dérivé a entendu à de multiples reprises accroître les prérogatives des parlementaires des deux chambres face au pouvoir gouvernemental, en ne procédant pas à une différenciation entre les deux assemblées. Cependant le fait majoritaire a entraîné pour les sénateurs comme pour les députés un développement du contrôle politique basé pour la minorité sur la dénonciation de la politique gouvernementale et pour la majorité de la défense de celle-ci. Ce nouveau détournement par le système majoritaire des nouveaux mécanismes du contrôle collectif exercé par les parlementaires des deux chambres sur le Gouvernement amoindrit leur efficacité.

Paragraphe 2 : L'effectivité relative des procédés de contrôle parlementaire à l'initiative du Gouvernement

Outre la mise à la disposition des parlementaires de moyens juridiques nouveaux destinés à permettre le contrôle de l'action du Gouvernement, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a également attribué de manière plus surprenante au Gouvernement certains pouvoirs, bien qu'ils fassent une nouvelle fois intervenir les parlementaires des deux chambres. Le Gouvernement peut organiser des débats publics avec les parlementaires des deux chambres, qui doivent, le cas échéant, voter sur des

¹⁴⁹⁵ A. LE DIVELLEC, « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la V^e République », *Mélanges en l'honneur de P. Avril*, Montchrestien, 2001, p. 357, cité par S. NIGUEGE, « Les résolutions parlementaires de l'article 34-1 de la Constitution », *RFDC*, n°84, 2010, p. 889.

matières relatives à la politique générale qu'il entend mettre en œuvre (**A**), ou, plus spécifiquement, de la politique militaire engageant la Nation (**B**). En revanche, cette association du Gouvernement à sa majorité parlementaire, par l'invitation au débat public, témoigne en réalité d'une volonté d'associer toujours davantage la majorité parlementaire à l'exécutif pour prévenir les éventuelles velléités de contestation.

A. L'association mesurée de la seconde chambre au débat parlementaire consécutif aux déclarations de politiques gouvernementales

Si la responsabilité politique du Gouvernement n'est applicable que devant l'Assemblée nationale, sous la V^e République le Premier ministre peut, aux termes de l'article 49 al.4 C., demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale. Ce procédé, inchangé depuis son institution par le constituant originaire en 1958, constitue une innovation dans l'histoire constitutionnelle française dans la mesure où le Gouvernement pouvait prononcer un discours devant la seconde chambre devant laquelle il était responsable (III^e République) ou s'en trouvait démuné (IV^e République). Le vote sénatorial intéresse néanmoins la responsabilité du Gouvernement, dans la mesure « où il constitue une manifestation d'opinion »¹⁴⁹⁶.

En forme de compromis, le constituant préféra réserver l'exclusivité à l'Assemblée nationale de la responsabilité politique gouvernementale, conformément à « l'objectif de garantie de la stabilité gouvernementale, tout en prévoyant une procédure permettant, sans obligation politique ni engagement juridique, de solliciter un témoignage de confiance de la seconde chambre »¹⁴⁹⁷. Ce mécanisme fut créé par le pouvoir constituant originaire pour permettre au Gouvernement « de trouver un appui politique au Sénat »¹⁴⁹⁸ en cas de difficulté avec sa majorité parlementaire à l'Assemblée nationale. Il s'agit ici une nouvelle fois de l'application de la logique du parlementarisme rationalisé, consistant pour la seconde chambre à fournir au

¹⁴⁹⁶ P. AVRIL, J. et J-É. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 335.

¹⁴⁹⁷ P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France, op. cit.*, p. 123.

¹⁴⁹⁸ H. PORTELLI, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 11^{ème} éd., 2015, p. 336. Dans le même sens, « C'est une procédure à sens unique permettant au gouvernement de s'appuyer sur un Sénat favorable pour faire pression sur une Assemblée nationale récalcitrante mais ne laissant aucune possibilité au Sénat de renverser le gouvernement », in J-P. MARICHY, *La deuxième chambre dans la vie politique française depuis 1875*, LGDJ, 1969, p. 497.

Gouvernement un appui collectif au moyen d'une question de politique générale posée à ses membres.

La déclaration de politique générale est généralement réalisée avec un engagement de responsabilité politique gouvernementale au titre de l'article 49 al.1 C. à l'Assemblée nationale. Le discours prononcé à la seconde chambre est généralement de la même teneur que celui fait à la première. Ce mécanisme fut utilisé pour la première fois par le Gouvernement de Jacques Chirac le 10 juin 1975. Le discours fut approuvé par 176 voix contre 96, à une époque où les relations entre le Sénat et l'Assemblée nationale étaient redevenues cordiales.

Il s'agissait à l'époque pour le Premier ministre, avec le concours de la majorité sénatoriale, d'affirmer son autorité vis-à-vis du Chef de l'État et également face à une partie de la majorité parlementaire non gaulliste et alliée du Président à l'Assemblée nationale. Ce mécanisme fut réutilisé à l'occasion des deux premières cohabitations. Il constituait pour la majorité sénatoriale un signal politique fort de défiance au Chef de l'État, afin de lui démontrer l'unité de tout le Parlement dans le soutien à la politique gouvernementale. Le 15 avril 1986, Jacques Chirac demanda ainsi au Sénat d'approuver une déclaration de politique générale qui fut ratifiée par une majorité de 205 voix contre 98, confirmant que « la majorité sénatoriale redevenait gouvernementale »¹⁴⁹⁹. Cette initiative fut réitérée le 15 avril 1987, le 9 décembre 1987 et le 15 avril 1993 et réunit à chaque fois une majorité significative à la seconde assemblée¹⁵⁰⁰. Dans ces différentes configurations majoritaires, la majorité sénatoriale n'a pas entendu infliger un désaveu à la majorité gouvernementale.

La procédure de l'article 49 al.4 C. semble ainsi « motivée par des considérations d'opportunité politique »¹⁵⁰¹, même si les finalités gouvernementales demeurent variables. La déclaration de Jacques Chirac en 1975 concernait la politique étrangère, qui faisait l'objet d'un consensus républicain laissant planer peu de doute quant à l'approbation de la déclaration.

¹⁴⁹⁹ P. AVRIL, *La V^e République : histoire politique et constitutionnelle*, PUF, 1994.

¹⁵⁰⁰ Respectivement, 226 voix contre 64 ; 226 voix contre 68 et 223 contre 15.

¹⁵⁰¹ P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, *op. cit.*, p. 125.

Le Gouvernement est juge du moment opportun pour demander l'approbation. Ainsi, en 1975, Jacques Chirac effectua sa demande d'approbation plus d'un an après avoir posé la question de confiance devant l'Assemblée nationale et sur un sujet totalement étranger. En revanche en 1986, comme en 1993, le Gouvernement effectua sa demande d'approbation dans les quelques jours qui précédèrent l'engagement de la responsabilité politique. Il s'agissait pour le Gouvernement, face à la majorité présidentielle, de rechercher l'appui de la seconde chambre sur son programme soutenu par une majorité hostile au Chef de l'État et indépendamment de toute responsabilité politique.

La procédure fut quasi-systématiquement utilisée par des Gouvernements de centre droit dont la majorité coïncidait avec celle de la seconde chambre. Le Gouvernement témoigne ainsi d'une « attitude de coopération qui peut naturellement trouver ses prolongements sur le plan législatif »¹⁵⁰². En période de concordance des majorités parlementaires, le Gouvernement a fait régulièrement usage de la demande d'approbation sénatoriale en parallèle de la déclaration de politique générale faite à l'Assemblée nationale¹⁵⁰³. Le Gouvernement bénéficie dans cette configuration de l'association entière des deux chambres à la politique de l'exécutif.

L'article 39 RS permet au Gouvernement de choisir « la forme qu'il entend donner à son intervention »¹⁵⁰⁴ devant la seconde chambre. Si le Gouvernement engage sa responsabilité devant l'Assemblée nationale au titre de l'article 49 al.1 C, sans solliciter l'approbation du Sénat, ledit article dispose que le Gouvernement peut faire une déclaration indépendamment d'un droit de réponse pour ses membres. En revanche, si le Gouvernement sollicite, en application du 49-4 C., l'approbation d'une déclaration de politique générale par la seconde assemblée, l'article 39 al.2 RS prévoit que cette déclaration fait l'objet d'un débat qui s'achève le cas échéant par un scrutin public.

Il s'agit également d'une procédure qui n'obéit certes pas un formalisme juridique contraignant, mais dont les modalités de mise en œuvre demeurent entre les

¹⁵⁰² P. AVRIL, *Le régime politique de la V^e République*, LGDJ, Paris 1979, p. 433.

¹⁵⁰³ 24 mai 1995 (Juppé I), 15 novembre 1995 et 8 octobre 1996 (Juppé II), 4 juillet 2002 (Raffarin II), 5 novembre 2004 (Raffarin III), 4 juillet 2007 (Fillon II), 25 novembre 2010 (Fillon III).

¹⁵⁰⁴ L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 237.

maines de l'exécutif. Il s'agit d'abord d'une décision personnelle du Premier ministre indépendante de la délibération en Conseil des ministres. Ainsi, en cas de cohabitation, le Premier ministre se dispense volontiers de l'avis du Président de la République. Le Chef du Gouvernement peut ensuite faire cette déclaration sur n'importe quel sujet susceptible de s'inscrire dans « la déclaration de politique générale » et au moment où personnellement il la jugera opportune. Lors de l'alternance de 1981, la majorité absolue socialiste confrontée à une majorité sénatoriale de centre droit n'entreprend aucune demande d'approbation entre 1981 et 1986. Si l'issue du vote ne comporte aucune conséquence juridique quant à la stabilité du Gouvernement, la désapprobation de la seconde chambre produirait publiquement et médiatiquement « de mauvais effets »¹⁵⁰⁵ pour le Gouvernement et fragiliserait son autorité non seulement au sein de ses membres, mais dans les relations avec la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale. Aussi le Gouvernement n'en fait-il usage que pour lorsqu'il est certain d'obtenir l'approbation, ce qui corrobore l'affirmation selon laquelle ce mécanisme constitutionnel fut créé « dans le seul intérêt de l'exécutif »¹⁵⁰⁶.

Il est ainsi observable que les Gouvernements n'ont pas cherché à utiliser ce procédé, tant que « leurs rapports avec le Sénat n'étaient pas normalisés avant 1974 ou quand ils étaient en butte à une hostilité évidente »¹⁵⁰⁷, telle que l'alternance de 1981 l'a laissée percevoir. Ces relations entre le Gouvernement et la majorité sénatoriale sont accueillies chaleureusement par les organes de direction de la seconde chambre et même encouragées¹⁵⁰⁸. Ce procédé, innovation de la Constitution du 4 octobre 1958 conforte le caractère inégalitaire du bicamérisme de la V^e République en matière de responsabilité politique. Toutefois son usage régulier affermit la nature politique de la seconde chambre en dépit des affirmations de Michel Debré¹⁵⁰⁹.

¹⁵⁰⁵ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Le Seuil, 11^{ème} éd., 2013, p. 251.

¹⁵⁰⁶ P. SEGUR, *La responsabilité politique*, PUF, Paris, 1998.

¹⁵⁰⁷ D. MAUS, *Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement*, *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 124.

¹⁵⁰⁸ « Il utile que le Gouvernement sache qu'il « peut compter dans les deux assemblées sur le soutien actif de la majorité des élus du pays », in, Allocution du Président Alain Poher du 29 juin 1978.

¹⁵⁰⁹ « Les attributions politiques sont le fait de l'Assemblée nationale, et ce n'est qu'à titre exceptionnel que le Sénat peut, à la demande du Gouvernement, sortir de son rôle normal », in « La nouvelle Constitution », *RFSP* mars 1959, p.28, cité par J-C. COLLIARD, in *La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, F. LUCHAIRE, G. CONAC, X. PRETOT, (dirs.), Economica, 3^{ème} éd., 2008, p. 1267.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a constitutionnalisé à l'article 50-1 C., une procédure qui existait déjà dans les règlements des chambres¹⁵¹⁰, consistant dans le droit pour le Gouvernement de faire une déclaration suivie d'un débat devant les deux assemblées. Il s'agit d'un corollaire au droit garanti par l'article 31 C. dont bénéficient les membres du Gouvernement d'être entendus par les parlementaires quand ils en font la demande. Ainsi de nombreux débats sur des matières relativement variées peuvent être organisés à la demande du Gouvernement, le pouvoir constituant ayant constitutionnalisé entre temps la plupart des sujets¹⁵¹¹.

L'organisation d'un débat sur la politique gouvernementale est de droit lorsqu'il fait suite à l'initiative de la déclaration par l'exécutif. Le vote est en revanche une faculté soumise à la discrétion du Gouvernement en cas de demande faite à l'initiative d'un groupe parlementaire. Dans tous les cas, cette déclaration ne comporte aucun risque pour la stabilité politique gouvernementale devant le Parlement, ce qui explique l'absence d'une majorité spécifique nécessaire à l'approbation ou au rejet de la déclaration. Ce mécanisme permet au Gouvernement de préserver sa responsabilité politique devant l'Assemblée nationale, qui ne saurait s'appliquer au Sénat, et lui permet corrélativement d'exposer ses vues aux chambres.

Depuis 2008, cette procédure est régulièrement utilisée à la seconde chambre par le Gouvernement. Lors de l'investiture du Gouvernement de Jean-Marc Ayrault en juillet 2012 par l'Assemblée nationale au titre de l'article 49 al.1 C., le Gouvernement utilisa ce nouveau procédé. Bien que juridiquement l'article 49 al.4 C. ne comporte pas d'engagement de la responsabilité politique du Gouvernement, et en dépit de la concordance des majorités parlementaires, le Gouvernement refusa de faire usage de cet article en raison de l'étroitesse de la majorité sénatoriale dont disposait le Gouvernement.

En cas de discordance des majorités parlementaires, le Gouvernement préférera utiliser l'article 50-1 C. plutôt que le 49 al.4 C., ce que fit son successeur Manuel Valls

¹⁵¹⁰ Arts.132 RAN et 39 RS.

¹⁵¹¹ Depuis 1995, en cas d'initiative gouvernementale d'un référendum législatif (Art.11 C.) ; depuis 2003 sur les référendums relatifs aux statuts des régions et collectivités d'outre-mer (Art.72 C.) ; Depuis 2008, en cas de décision gouvernementale d'engager les troupes militaires (Art.35 C.).

à l'occasion de la réforme territoriale le 28 octobre 2014. Le Conseil constitutionnel a jugé que l'engagement de la déclaration du Gouvernement devant l'Assemblée nationale constitue « un acte de simple information qui (...) ne saurait donner lieu, immédiatement ou à terme, à une réponse d'un membre du Sénat »¹⁵¹². Il s'en suivit un débat entre le Gouvernement et l'ensemble des groupes parlementaires de la seconde chambre qui, conformément à l'interprétation du Conseil, ne donna pas lieu à un vote au grand dam de l'opposition. Il n'en demeure pas moins « qu'aucune disposition de la Constitution n'oblige un Gouvernement nouvellement nommé à solliciter un vote du Sénat, *a fortiori* lorsque le résultat est incertain¹⁵¹³.

L'utilisation de l'article 50-1 C. a pu conduire à une application différenciée selon les chambres en fonction de l'étroitesse de la majorité parlementaire. Le 29 avril 2014, le Premier ministre fit au Parlement une déclaration suivie d'un débat relatif au projet de programme de stabilité budgétaire pour les années 2014 à 2017. Une fois le débat clôt, le Gouvernement sollicita un vote à l'Assemblée nationale et refusa à nouveau de solliciter le vote du Sénat en raison de l'étroitesse de la majorité sénatoriale. La configuration de la majorité parlementaire entraîne véritablement une application différenciée des mécanismes juridiques. Toutefois, si l'article est imprécis sur le caractère obligatoire pour le Gouvernement de faire droit à une demande formulée par l'opposition, il n'en demeure pas moins que son acceptation dépendra « de la nature des rapports entre le Gouvernement et les assemblées, entre la majorité et l'opposition, voire entre le Gouvernement et sa majorité et du retentissement dans l'opinion publique du sujet »¹⁵¹⁴.

Les parlementaires de la majorité comme de l'opposition des deux chambres trouvent ainsi « une nouvelle occasion d'être officiellement informés et d'exprimer leurs attentes et leurs inquiétudes lors du débat qui s'en suit »¹⁵¹⁵. Cependant le fait majoritaire conduit à envisager ce mécanisme moins comme un outil de contrôle que

¹⁵¹² Cons. const., 6-64 DC, 2 juin 1976.

¹⁵¹³ J. BENETTI, « Les premiers pas du nouveau Gouvernement devant les assemblées », *Constitutions*, 2012, p. 418.

¹⁵¹⁴ X. PRETOT, in *La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, *op. cit.*, p. 1276.

¹⁵¹⁵ P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, *op. cit.*, p. 155.

comme un moyen détourné pour le Gouvernement, qui en a l'initiative, d'associer la majorité à la politique qu'il entend mener. L'usage de ces prérogatives fait du Sénat le partenaire secondaire du Gouvernement dans la détermination et la conduite de la politique interne comme externe.

B. L'usage timorée par les assemblées parlementaires du contrôle de l'action militaire gouvernementale

La politique de défense est un des domaines de prédilection du pouvoir exécutif dans la mesure où, au titre de l'article 20 C, le Gouvernement dispose de la Défense nationale, qu'au titre de l'article 5 C., « le Chef de l'État veille au respect de l'indépendance nationale » et qu'au titre de l'article 15 C. « le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale ». Aux termes de l'article 35 C, le Parlement dans ses entières composantes permet la déclaration de la guerre par l'exécutif. Toutefois, l'envoi des troupes militaires à l'occasion des opérations de maintien de paix n'était pas soumis à l'autorisation ou même à l'avis du Parlement bicaméral, ce qui rendait ce dernier totalement « hors-jeu » dans le contrôle de la politique de défense déterminée par l'exécutif. Dans le bicamérisme de la V^e République, les deux chambres étaient une nouvelle fois placées également dans une situation d'infériorité juridique puisque le contrôle parlementaire en matière externe de l'action gouvernementale leur était refusé par le constituant et plus strictement encore en matière militaire.

La défense nationale a longtemps été perçue comme appartenant au « domaine réservé » du Chef de l'État, ce qui induisait pour la majorité parlementaire un devoir d'obéissance inconditionnelle dans un secteur clé de la politique présidentielle, comme le rappelle Michel Habib Deloncle aux assises de l'U.N.R en 1959¹⁵¹⁶. Toutefois le

¹⁵¹⁶ « Cette équation (UNR = de Gaulle), nous crée un devoir de fidélité inconditionnelle envers le Général, sa personne et sa politique...Au devoir de fidélité s'ajoute un devoir de soumission...Il est impensable que l'UNR, qui a été faite pour soutenir l'action politique du général de Gaulle et qui s'est identifiée à lui, revienne sur cette identification et prétende à son égard à quelque autonomie que ce soit, dans les domaines où lui-même s'est réservé la direction des affaires publiques », in P. AVRIL, *UDR et gaullistes*, PUF, Dossiers Themis, 1971, p. 25, cité par S. COHEN, « Le contrôle parlementaire de la politique de défense », *RDP*, 1977, p. 412.

problème venait également de l'absence au sein des deux chambres, de prérogatives juridiques efficaces en matière de contrôle parlementaire spécifique à la défense nationale. L'information parlementaire en matière militaire dépendait de la bonne volonté du Gouvernement, le Parlement bicaméral ne disposant d'aucun moyen juridique pour « orienter l'action gouvernementale »¹⁵¹⁷. En 1991, le Gouvernement de Michel Rocard engagea la responsabilité de son Gouvernement sur l'envoi des troupes militaires à l'occasion de la « guerre du Golfe » par l'intermédiaire de l'article 49 C. Néanmoins, cette pratique, qui constituait une faculté et non une obligation, ne fut pas reprise durant les différents conflits auxquels prit part la France. Elle excluait également le Sénat. La faiblesse de l'usage de ce procédé par le Gouvernement révèle l'absence d'une volonté politique significative du Gouvernement, d'associer le Parlement dans son ensemble aux affaires militaires.

Les parlementaires pouvaient demander des informations au Gouvernement par l'intermédiaire des commissions permanentes bien qu'en raison du fait majoritaire les auditions de personnalités fussent rarement « extérieures »¹⁵¹⁸ au Gouvernement et exclussent les personnalités civiles et militaires. Les parlementaires des deux chambres pouvaient prétendre légitimement, en tant que représentants de la Nation, demander des informations au Gouvernement par la voie des mécanismes classiques de contrôle parlementaire. La France constituait à cet égard une exception au regard des autres démocraties parlementaires¹⁵¹⁹, qui prévoyaient des mécanismes législatifs ou constitutionnels visant à informer ou soumettre à l'approbation parlementaire les demandes d'intervention militaire de l'exécutif. Non seulement les moyens de contrôle parlementaire en matière de défense nationale demeuraient quasi-inexistants, mais à cette absence de moyen juridique se joignait la volonté politique du Gouvernement de ne pas associer le Parlement à la détermination et à la conduite de la politique militaire, le Parlement se « bornant à entériner les grandes options gouvernementales de la politique de défense »¹⁵²⁰.

¹⁵¹⁷ *Ibid*, p. 414.

¹⁵¹⁸ *Ibid*, p. 417.

¹⁵¹⁹ Les articles 45 A et B de la Loi Fondamentale allemande, permet au *Bundestag* de nommer un commissaire parlementaire aux forces armées en charge de veiller à la protection des droits fondamentaux lors de l'exercice du contrôle parlementaire par la chambre basse.

¹⁵²⁰ S. COHEN, *op. cit.*, p. 415.

La révision du 23 juillet 2008 cherchait à associer davantage le Parlement dans ses entières structures à la définition de la politique de défense déterminée et conduite par l'exécutif. L'article 35 C. prévoit désormais une double obligation pour le Gouvernement. Le Gouvernement est tenu d'informer les deux chambres de toute décision d'intervention militaire à l'étranger dans les trois jours qui suivent le début des opérations. Le bicamérisme est de ce point de vue strictement égalitaire. La deuxième obligation est celle de la demande de renouvellement du stationnement des troupes militaires à l'étranger pour une durée égale ou supérieure à quatre mois. Toutefois les contraintes du parlementarisme rationalisé comme du bicamérisme inégalitaire demeurent. En effet, les informations fournies par le Gouvernement aux chambres peuvent faire l'objet d'un débat, mais ne sont pas sanctionnées par un vote. L'absence de scrutin empêche toute sanction par le droit des décisions arrêtées par l'exécutif devant les assemblées et prive ces dernières d'un pouvoir décisionnel en matière militaire.

Le bicamérisme inégalitaire s'applique par l'attribution du dernier mot à l'Assemblée nationale en cas de divergence des majorités parlementaires dans le renouvellement du stationnement des troupes militaires au-delà de quatre mois. Cependant, la présence du fait majoritaire conforte un climat d'entente majoritaire au sein des deux chambres. Ainsi à l'occasion de l'intervention militaire en Libye en 2011, au Mali et en Centrafrique en 2013, la seconde chambre, dont la majorité coïncidait avec celle de l'exécutif, a autorisé le prolongement du stationnement des troupes militaires. Hors période de cohabitation, le fait majoritaire rend « illusoire »¹⁵²¹ l'obstruction du Parlement, d'autant plus l'approbation n'est pas soumise à une exigence particulière de majorité, cette dernière pouvant être absolue comme relative. La détermination de la politique militaire reste au demeurant une prérogative appartenant en propre à l'exécutif à laquelle le Parlement bicaméral de la V^e République n'est pas associé. En raison de la nature parlementaire du régime, le bicamérisme n'en contrôle désormais que la mise en œuvre et non l'initiative.

¹⁵²¹ M. AILINCAI, « Le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées à l'étranger », *RDP*, 2011, p. 135

Dans l'exercice des fonctions parlementaires liées au contrôle de l'action gouvernemental, le Parlement bicaméral est donc entravé par le cumul de deux contraintes, comme l'a résumé Roger-Gérard Schwartzberg : « la première politique, le fait majoritaire ; la seconde juridique, le droit parlementaire »¹⁵²². L'exercice de la fonction de contrôle par la seconde chambre s'apprécie « diversement au gré des majorités composant l'Assemblée nationale »¹⁵²³. La logique majoritaire a conduit à ce que l'opposition est en quelque sorte « détentrice de la mission de contrôle de l'exécutif, naguère dévolue au Parlement tout entier, mais passée au second plan depuis qu'existe un cabinet issu de la majorité parlementaire »¹⁵²⁴.

L'exercice de la fonction de contrôle parlementaire démontre non seulement que les mécanismes juridiques de rationalisation parlementaire déterminent le cadre général prévenant l'émancipation du Parlement bicaméral et de sa majorité, mais également que les assemblées parlementaires fixent elles-mêmes leurs propres « garde-fous de nature politique »¹⁵²⁵, conformément à la logique majoritaire. Pour la majorité parlementaire, « le contrôle porte sur le respect du contrat majoritaire ; pour l'opposition, il importe de faire respecter le contrat républicain »¹⁵²⁶. Dans la mesure où la majorité parlementaire empêche l'exercice effectif des moyens de contrôle parlementaire par l'opposition, le renouveau de l'opposition supposera nécessairement au sein du Parlement et plus spécifiquement au regard de la seconde chambre « l'émancipation de la majorité »¹⁵²⁷.

¹⁵²² Le Parlement, une institution bloquée, *Le Monde*, 23 décembre 1970, cité par S. COHEN, *op. cit.*, p. 395.

¹⁵²³ J. BAGUENARD, *Le Sénat*, Que-sais-je ?, PUF, 1990, p. 95.

¹⁵²⁴ A. LE DIVELLEC, « La responsabilité politique dans le parlementarisme majoritaire : quelques remarques autour du cas allemand », in *La responsabilité des gouvernants*, O. BEAUD et J-M. BLANQUER (dirs.), Descartes et compagnie, 1999, p. 197.

¹⁵²⁵ E. THIERS, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, n°134, 2010, p. 80.

¹⁵²⁶ D. MAUS, « Le Parlement et les cohabitations », *Pouvoirs*, n°91, 1999, p. 79. Le contrôle parlementaire s'est alors transformé suite à la logique majoritaire en ce qu'il s'agit désormais d'une « fonction de légitimation d'un sens nouveau : soutenir l'action de ceux que l'on a portés au pouvoir jusqu'à ce que, éventuellement, cesse l'accord politique initial, éventuellement sous l'arbitrage du corps électoral », in A. LE DIVELLEC, « Des effets du contrôle parlementaire », *op. cit.*, p. 129.

¹⁵²⁷ A. VIDAL-NAQUET, « Le renouveau de l'opposition », *op. cit.*, p. 141.

CONCLUSION DU TITRE 2

Dans le bicamérisme de la V^e République, les fonctions législatives tenant à la représentation, à l'élaboration de la loi et au contrôle de l'action parlementaire sont désormais orientées par le clivage majorité/opposition. Le dualisme entre les majorités parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat renvoie à une appréhension différente du phénomène. Il s'observe une solidarité et une union indissociable entre le Gouvernement et la majorité de l'Assemblée nationale. Ce phénomène d'interaction conduit la majorité parlementaire à une absence d'émancipation dans l'usage des prérogatives constitutionnelles dévolues par le constituant. Il s'opère alors une fusion organique entre la première chambre et le Gouvernement, dans la mesure où le Gouvernement « participe en droit et en fait à la fonction législative ; aussi aboutit-on à une fusion fonctionnelle entre Gouvernement et Parlement »¹⁵²⁸.

La stabilisation d'une majorité sénatoriale depuis 1981 a pour conséquence irrésistible, la variation de l'exercice des fonctions parlementaires en fonction du Gouvernement dont elle partage ou non la sensibilité. La majorité sénatoriale tend à faire preuve de complaisance dans l'exercice des fonctions parlementaires en cas de concordance et d'intransigeance en cas de discordance. Or, le bicamérisme vise à la recherche constante d'un dialogue et d'un échange parlementaire constructif¹⁵²⁹. Le rôle et la place du bicamérisme deviennent alors tributaires des majorités et des Gouvernements en place.

Concourant constitutionnellement à « l'expression du suffrage », les partis politiques contribuent par la même occasion à l'expression électorale et parlementaire d'une majorité avec le concours des groupes parlementaires qui participent à une « collectivisation » de l'exercice des fonctions parlementaires. Le but de la majorité électorale est désormais de mettre en œuvre, à travers l'exercice de la fonction parlementaire exercée par les élus du

¹⁵²⁸ A. LE DIVELLEC, « L'articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et mitigation », *Pouvoirs*, n°143, 2012, p. 133.

¹⁵²⁹ « Le principe démocratique exige de justifier avant d'adopter et de se conformer, (...) à l'issue d'échanges intellectuels sur le mode de l'argumentation », in O. DUHAMEL, *Les démocraties*, Paris, Seuil, 1^{ère} éd., 1993, p. 45, cité par C. VINTZEL, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative, Etudes comparées : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Dalloz, 2011, p. 479.

Parlement bicaméral, « une politique censée avoir été approuvée par les électeurs dans l'élection et de laquelle la majorité serait la garantie »¹⁵³⁰. Aux fonctions classiques du Parlement, Jean-Claude Colliard « juxtaposait une fonction de soutien du Gouvernement qui déterminerait les premières »¹⁵³¹. En effet, l'expression, l'orientation et la stabilisation d'une majorité semblent alors être devenues l'une des fonctions dévolues au Parlement bicaméral. L'émergence et l'institutionnalisation définitive du phénomène, entretenues et relayées par les groupes parlementaires fragilisent l'autonomie du Parlement face au Gouvernement et contribuent à l'affaiblissement du rôle et de la place de celui-ci dans le système constitutionnel de la V^e République.

Le maintien du phénomène majoritaire a justifié les initiatives du pouvoir constituant dérivé de desserrer le carcan juridique rationalisant la fonction parlementaire. Cependant la réhabilitation du Parlement et du bicamérisme ne viendra pas de l'accentuation des pouvoirs constitutionnels mais davantage de l'émancipation des parlementaires face à la logique majoritaire.

¹⁵³⁰ B. DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 1062.

¹⁵³¹ J-C. COLLIARD, « Comment renforcer la fonction de contrôle du Parlement ? », in *La révision de la Constitution*, Fondation Jean Jaurès, 1994, p. 23, cité par J. BENETTI, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime (Réflexions sur le régime parlementaire de la Ve République) », *LPA*, 10/07/2008, n°138, p. 23.

Conclusion de la première partie

Le phénomène majoritaire est désormais « un acquis » institutionnel du Parlement bicaméral de la V^e République. Il s'observe dans les deux composants du Parlement et dans l'ensemble des structures administratives et politiques en charge de la direction et de l'exercice des prérogatives législatives. Au parlementarisme majoritaire s'observe corrélativement le bicamérisme majoritaire. La présence d'une majorité au sein de l'hémicycle des Assemblées comme au sein des structures législatives aboutit à une symétrie du phénomène, en ce sens que la majorité en séance plénière se retrouve dans chacune des instances organisationnelles et techniques.

L'abaissement du Parlement et l'affaiblissement du rôle du bicamérisme dans le système constitutionnel de la V^e République tiennent à la conjonction des mécanismes juridiques de rationalisation du parlementarisme et des mécanismes politiques entretenus par le phénomène majoritaire. Si le régime parlementaire de la V^e République a été l'objet d'une rationalisation, dans l'organisation, le fonctionnement et les rapports entre les pouvoirs publics le bicamérisme figure la fois comme vecteur et cible des mécanismes constitutionnels et politiques qui en découle. Il s'opère en ce sens une double rationalisation, comme le notent Armel Le Divellec et Denis Baranger, « juridique (avec le concours de la règle de droit écrit) et politique (avec l'emprise des partis et des groupes parlementaires) »¹⁵³². En effet, il s'observe au sein des assemblées un contrôle juridique et d'opportunité des initiatives législatives et de contrôle des assemblées faisant intervenir des acteurs juridictionnels (Conseil constitutionnel) ou non (Gouvernement, Bureau, Conférence des présidents, groupes parlementaires...). Le phénomène majoritaire oblige le constitutionnaliste à révéler cette politisation structurelle ou fonctionnelle du pouvoir législatif dans la mesure où des conséquences juridiques sont observables pour les organes

¹⁵³²A. LE DIVELLEC et D. BARANGER, « Régime parlementaire », in *Traité international de droit constitutionnel*, D. CHAGNOLLAUD et M. TROPER (dirs.), t.2, 2012, p. 191. Dans le même sens, J-E. GICQUEL note qu'« à la sujétion juridique se sont presque immédiatement superposés les effets de la discipline voir de l'autoritarisme majoritaire », in « Equilibres et déséquilibres sous la V^e République », *RFDC*, n°102, 2015, p. 270.

comme pour les acteurs parlementaires. L'affaiblissement du Parlement ne résulte pas tant de la règle juridique ou du constituant que de la proximité entre le Gouvernement et la majorité et de l'instrumentalisation du pouvoir législatif par le pouvoir exécutif.

Une majorité n'est pas « une institution de fait. L'institutionnalisation implique des règles juridiques, qui peuvent être coutumières, qui ne figurent pas nécessairement dans une Constitution »¹⁵³³, mais qui doivent exister et dont le Gouvernement ne peut nier l'existence et les incidences. Le Gouvernement se doit d'abord être à l'écoute des revendications de sa majorité, car leur ignorance provoquerait des mécontentements parmi ses membres. Ce procédé de « couloir » permet de régler dans l'ombre les indocilités de la majorité. Le dialogue constant entre le Gouvernement et sa majorité dissuade l'exercice effectif par cette dernière de la fonction législative dans un sens différent de celui du Gouvernement.

L'alternance de 1981 permet d'observer le développement irrésistible d'une majorité parlementaire dans les structures comme dans la fonction législative de la seconde chambre et coïncide avec « la réception du système politique par le bicamérisme »¹⁵³⁴. Conçu théoriquement comme une institution permettant la modération du pouvoir gouvernemental et de l'Assemblée nationale, le Sénat exerce ses fonctions de tempérance et de pondération législative suivant la configuration interne et externe de la majorité. Juridiquement, les deux assemblées ont été conjointement affaiblies par le processus constitutionnel de rationalisation face au Gouvernement et sont placées dans une position institutionnelle subalterne face au pouvoir exécutif. L'émergence du phénomène majoritaire a ensuite contribué à l'affaiblissement institutionnel du Parlement et avec lui de la place bicamérisme dans le système constitutionnel et politique de la V^e République. Aujourd'hui, comme naguère¹⁵³⁵, la distinction « Chambre haute » et « Chambre basse » perd ainsi grandement de son sens. Politiquement, le développement d'une majorité au sein des structures organisationnelles et fonctionnelles rend délicate l'affirmation d'un prétendu ascendant institutionnel que pouvait posséder la seconde chambre française à raison d'un recrutement

¹⁵³³ J-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *RDP*, 1993, p. 975.

¹⁵³⁴ Y. WEBER, « La crise du bicamérisme », *RDP*, 1972, p. 683.

¹⁵³⁵ P. ROSSI affirmait déjà que : « Dans ce système, il n'y a pas une chambre haute et une chambre basse ; il y a deux assemblées, deux magistratures politiques », in *Cours de droit constitutionnel*, 80^{ème} leçon, Dalloz, t.IV, 2012, p. 52.

et d'une représentation différenciée du corps électoral, comme d'une utilisation plus sagace des prérogatives constitutionnelles.

Avec l'alternance de 1981, « le Sénat n'a pas eu toujours une action pondératrice ; auxiliaire de la majorité, il visait à la renforcer plutôt qu'à la tempérer »¹⁵³⁶. Réhabilité dans la perspective de soutenir le Gouvernement nommé par le Chef de l'Etat face à une Assemblée morcelée, le Sénat a souffert de l'apparition du phénomène majoritaire à l'extérieur comme à l'intérieur de son enceinte. Dans la mesure où le rôle et la place du Sénat n'ont jamais correspondu aux attentes du constituant et qui plus est avec l'alternance de 1981, la fonction politique du bicamérisme « s'en est trouvée alors affectée »¹⁵³⁷. Le Sénat a alors recherché à mettre l'accent sur la valorisation de sa fonction « technique » à travers la fonction de représentation de législation et de contrôle mais celles-ci ont été également imprégné du phénomène majoritaire et dans des conditions variables suivant les Gouvernements et leur majorité.

Au sein du bicamérisme, les assemblées parlementaires participent de manière « essentiellement négative à la direction des affaires : elles sont au fond, surtout des institutions de limitation d'un pouvoir gouvernemental qui agit autant qu'il peut sans elles sans leur participation positive »¹⁵³⁸. Avec l'intériorisation de la logique majoritaire, « les députés de la majorité semblent avoir renoncé au plein exercice de leurs prérogatives et souvent donné l'impression de manifester au Gouvernement un soutien aveugle, irréductible à toute idée de contrôle »¹⁵³⁹. La présence du phénomène au Sénat n'aboutit pas à une négation mais à une orientation significative de l'activité parlementaire par la majorité sénatoriale suivant les configurations majoritaires.

¹⁵³⁶ J. GRANGE, in *Dictionnaire constitutionnel*, O. DUHAMEL et Y. MENY (dirs), Paris, PUF, 1992, p. 76.

¹⁵³⁷ *Ibid*, p. 79.

¹⁵³⁸ A. LE DIVELLEC, « Les assemblées délibérantes dans le « parlementarisme négatif » de la V^e République française », in *Parlementarisme et francophonie*, É. MONTIGNY et F. GELINEAU (dirs.) Presses de l'université Laval, 2013, p. 186.

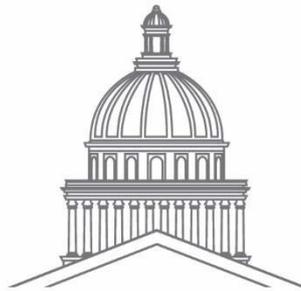
¹⁵³⁹ J. BENETTI, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime (Réflexions sur le régime parlementaire de la V^e République) », *LPA*, 10 juillet 2008, n°138, p.2 4.

Université Paris II- Panthéon-Assas
école doctorale de Droit public Georges Vedel

Thèse de doctorat en droit
soutenue le 28 septembre 2017

Système majoritaire et bicamérisme
sous la V^e République (depuis 1981)

Tome 2



UNIVERSITÉ PARIS II
PANTHÉON-ASSAS

Jean DE SAINT SERNIN

Sous la direction de Monsieur le Professeur **Hugues Portelli**

Membres du Jury :

Julie Benetti : Professeur à l'université Panthéon-Sorbonne (Paris I), rapporteur

Jean-Marie Denquin : Professeur émérite à l'université Paris Nanterre

Cécile Guérin-Bargues : Professeur à l'université Paris Nanterre

Armel Le Divellec : Professeur à l'université Panthéon-Assas (Paris II)

Franck Laffaille : Professeur à l'université Paris Nord (Paris XIII), rapporteur

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Principales abréviations

AFDC	Association française de droit constitutionnel
AFE	Assemblée des français de l'étranger
AFSP	Association française de science politique
AJDA	<i>Actualité juridique du droit administratif</i>
al.	alinéa
AN	Assemblée nationale
art.	article
C.	Constitution du 4 octobre 1958
Cons. const.,	Conseil constitutionnel
CEC	Comité d'évaluation et de contrôle
CMP	Commission mixte paritaire
CNI	Centre national des indépendants
coll.	Collection
CRC	Communistes, républicains et citoyens
CURAPP	Centre de recherches universitaire sur l'action publique et le politique
DC	Décision du CC relative au contrôle de constitutionnalité des lois
dir	Direction
DL	Démocratie libérale
DVD	Divers droites
DVG	Divers gauches
Ed.	Edition
Etc.	Et tout le reste (<i>et caetera</i>)
EELV	Europe écologie les verts
FN	Front national
FNSP	Fondation nationale des sciences politiques
GD	Gauche démocratique
GDR	Gauche démocrate et républicaine
Ibid.	<i>Au même endroit (ibidem)</i>
JORF	Journal officiel de la République française

LF	Loi de finance
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LO	Loi organique
LOLF	Loi organique relative à la loi de finance
LOFSS	Loi organique relative au financement de la sécurité sociale
LPA	<i>Les petites affiches</i>
LR	Les républicains
MDC	Mouvement des citoyens
MEC	Mission d'évaluation et de contrôle
MECSS	Mission d'évaluation et de contrôle relative à la sécurité sociale
n°	numéro
NC	Nouveau centre
NI	Non-inscrits
<i>op.cit</i>	ouvrage cité (<i>opus citatum</i>)
p.	page
PC	Parti communiste
PFNSP	Presse de la fondation nationale des sciences politiques
pp.	pages
PS	Parti socialiste
PUAM	Presse universitaire d'Aix-Marseille
PUF	Presse universitaire de France
RA	<i>Revue administrative</i>
RAN	Règlement de l'assemblée nationale
RASNAG	Réunion administrative des sénateurs n'appartenant à aucun groupe
RCV	Radicaux communistes et verts
RDSE	Rassemblement démocratique social européen
RDP	<i>Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger</i>
RFDC	<i>Revue française de droit constitutionnel</i>
RFFP	<i>Revue française de finances publiques</i>
RFHIP	<i>Revue française d'histoire des idées politiques</i>
RFSP	<i>Revue française de science politique</i>

RI	Républicains indépendants
RIAS	Républicains indépendants d'action sociale
RIDC	<i>Revue international de droit comparé</i>
RIPC	<i>Revue internationale de politique comparée.</i>
RPP	<i>Revue politique parlementaire</i>
RPR	Rassemblement pour la république
RRJ	<i>Revue de la recherche juridique</i>
RRDP	Radical, républicain, démocrate et progressiste
RS	Règlement du sénat
s.	suivant(e)s
SRC	Socialiste radical citoyen
t.	tome
TLP	Temps législatif programmé
UC	Union centriste
UCDP	Union centriste des démocrates de progrès
UDF	Union pour la démocratie française
UDI	Union des démocrates indépendants
UDR	Union pour la défense de la république
UMP	Union pour un mouvement populaire.
UNR	Union pour la nouvelle république
UREI	Union des républicains Et indépendant
Vol.	volume

SOMMAIRE TOME 2

Deuxième partie : La préservation de la place du bicamérisme dans le système majoritaire de la V^e République..... 510

Titre 1 : La spécificité de la réception et de l'influence du système majoritaire par la seconde chambre sous la V^e République..... 514

Chapitre 1 : La modération des effets du fait majoritaire par le mandat et le mode d'élection parlementaire 516

Section 1 : L'imperméabilité du mandat sénatorial au système majoritaire de la V^e République..... 517

Section 2 : Les garanties modératrices institutionnelles liées à l'élection des parlementaires de la seconde chambre sous la V^e République 552

Chapitre 2 : L'institutionnalisation et la structuration délicate de la majorité parlementaire au sein du Parlement bicaméral 586

Section 1 : L'imperméabilité sénatoriale à la structuration et à l'instrumentalisation externe de la majorité 586

Section 2 : L'hémiplégie de l'institutionnalisation interne de la majorité parlementaire au sein des groupes politiques 617

Chapitre 3 : La tempérance du système majoritaire de la V^e République par l'élaboration et l'application du droit parlementaire au sein de la seconde chambre..... 664

Section 1 : L'imperméabilisation de la seconde chambre au système majoritaire par la spécificité et la souplesse des règles écrites du droit parlementaire 664

Section 2 : La prééminence conceptuelle et normative des sources non écrites du droit parlementaire dans la tempérance du système majoritaire à la seconde chambre 702

Conclusion du Titre 1 732

Titre 2 : La justification du bicamérisme face au système majoritaire par le maintien de la différenciation structurelle et fonctionnelle des deux assemblées 736

Chapitre 1 : La préservation de l'autonomie organisationnelle et fonctionnelle de la seconde chambre face au système majoritaire 738

Section 1 : La désignation élective et transmajoritaire de la Présidence du Bureau des Assemblées 739

Section 2 : Le pluralisme organisationnel et fonctionnel au sein des organes collégiaux de direction parlementaire 764

Chapitre 2 : L'invariabilité de la fonction normative de la seconde chambre face au système majoritaire 814

Section 1 : La distanciation de la seconde chambre face au système majoritaire dans les « phases d’impulsion » et de « préparation » de la norme législative.....	814
Section 2 : L’émancipation de la seconde chambre au stade de la phase décisionnelle de la procédure législative	867
Chapitre 3. La conservation de la fonction tempérante et régulatrice de la seconde chambre dans le système majoritaire de la V ^e République	918
Section 1 : L’orientation et la modération constante de la majorité par la seconde chambre	918
Section 2 : La constance de l’exercice de la fonction de contrôle et d’investigation vis-à-vis du « pouvoir majoritaire » par la seconde chambre	960
Conclusion Titre 2	1038
<i>Conclusion de la deuxième partie</i>	<i>1042</i>
<i>Conclusion générale.....</i>	<i>1046</i>
<i>Bibliographie.....</i>	<i>1056</i>
<i>Table des matières</i>	<i>1110</i>
.....	

Système majoritaire et bicamérisme sous la V^e République (depuis 1981) Tome 2

Deuxième partie : La préservation de la place du bicamérisme dans le système majoritaire de la V^e République

Le Sénat a survécu à l'alternance de 1981 et si des réformes sont encore envisagées par les partis de Gouvernement, aucune ne semble sérieusement remettre en cause l'existence même de la seconde chambre, qui est désormais devenue un acquis du système constitutionnel de la V^e République. Si le fait majoritaire, « acquis » du système politique, a participé à l'affaiblissement institutionnel de l'Assemblée nationale, il a au contraire permis de réorienter la fonction originelle conférée à la seconde chambre par le constituant, justifiant corrélativement son maintien.

Dans un système constitutionnel donné, le bicamérisme n'a de sens que dans sa différenciation. La seconde chambre ne saurait être une symétrie institutionnelle de la première. La forme territoriale de l'Etat, la conception de la souveraineté et la nature parlementaire du régime politique constituent autant d'obstacles à faire de la seconde chambre une Assemblée investie d'une mission spécifique. Hormis la sanction politique de la politique gouvernementale, le bicamérisme de la V^e République constitue, selon l'expression de Jean-Louis Hérim, un « bicamérisme équilibré »¹⁵⁴⁰.

¹⁵⁴⁰ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, Montchrestien, 2^{ème} éd., 2012, p. 128.

Le Sénat participe également à la fonction législative et la distanciation prise avec le phénomène majoritaire le place dans une position institutionnelle plus favorable que celle de l'Assemblée nationale. En revanche, le Sénat se doit d'user de ses prérogatives dans un autre esprit que celui de l'Assemblée nationale.

Comment s'opère alors la distanciation de la seconde chambre vis-à-vis du fait majoritaire ? Comment la seconde chambre peut-elle prétendre à se démarquer du Gouvernement et de la majorité parlementaire de l'Assemblée nationale et ainsi participer à la réévaluation institutionnelle du Parlement ?

Alors que l'émergence incertaine d'une majorité rendait nécessaire la réhabilitation de la seconde chambre, la constance et les incidences du phénomène majoritaire rendent certains son maintien dans le système constitutionnel et politique de la V^e République. La réhabilitation du Parlement ne saurait intervenir indépendamment de la seconde chambre. Le Sénat constitue d'abord le dernier contre-pouvoir national au Gouvernement nommé par le Chef de l'Etat et à l'Assemblée nationale, à raison de la différenciation de sa majorité, de son organisation et des compétences exercées. Il participe ensuite pour l'Assemblée nationale à un véritable « laboratoire d'idée » qui doit inviter la première chambre à expérimenter d'autres agencements internes, d'autres modalités de discussion des textes en séance plénière ou encore un usage moins clivé des débats parlementaires favorisant l'émergence des « majorités d'idées ». Si le bicamérisme survit et « s'adapte »¹⁵⁴⁵ au système politique de la V^e République, sa justification doit s'opérer tant « d'un point de vue organique que fonctionnel »¹⁵⁴⁶.

La spécificité s'opère d'abord organiquement par la distanciation prise par la seconde chambre avec le Gouvernement et le phénomène majoritaire. La structuration politique de la seconde chambre n'est pas observable dans des proportions identiques à celles de l'Assemblée nationale et un « profond décalage »¹⁵⁴⁷ existe avec le Gouvernement et sa majorité. Depuis 1981, l'émergence d'une majorité sénatoriale s'accompagne

¹⁵⁴⁵ Y. WEBER, « La crise du bicamérisme ». *RDP*, Paris, 1972, p. 591.

¹⁵⁴⁶ J-P. MARICHY, *La seconde chambre dans la vie politique française depuis 1875*, LGDJ, 1969, pp. 18 et 19.

¹⁵⁴⁷ 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.

paradoxalement d'une absence de solidarisation mécanique avec le Gouvernement et justifie la place entière du bicamérisme confortant le statut d'assemblée parlementaire et politique de la seconde chambre (**Titre 1**).

Dans un régime démocratique, le bicamérisme permet l'instauration « de l'équilibre et de la solidarité »¹⁵⁴⁸ entre les deux structures du Parlement, d'une part, et vis-à-vis du pouvoir exécutif, d'autre part. L'ancienne classification doctrinale « égalitaire/inégalitaire » tend ainsi à perdre de sa justification. Juridiquement, la présence des mécanismes de rationalisation du parlementarisme a eu pour conséquence que, par comparaison avec la IV^e République, ce n'est pas tant la seconde chambre mais le Parlement dans son entier qui est placé en infériorité juridique face au Gouvernement. Politiquement, la présence du phénomène majoritaire a abouti à une instrumentalisation de la majorité parlementaire de l'Assemblée nationale et avec elle de la première chambre. Placée dans cette configuration, la seconde chambre demeure encore préservée de l'orientation choisie par le Gouvernement et la disparition de fait de la responsabilité politique gouvernementale devant l'Assemblée nationale replace les deux chambres sur un pied d'égalité. Le bicamérisme se justifie alors pleinement par la technicité et la sagacité parlementaire que la seconde chambre entend mettre en œuvre dans l'exercice plein et entier des fonctions constitutionnelles dévolues par le constituant et exercées invariablement suivant les configurations majoritaires (**Titre 2**).

¹⁵⁴⁸ J. CADART, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t.2, Economica 1990, p. 324.

TITRE 1 : LA SPECIFICITE DE LA RECEPTION ET DE L'INFLUENCE DU SYSTEME MAJORITAIRE PAR LA SECONDE CHAMBRE SOUS LA V^E REPUBLIQUE

L'émergence d'une majorité parlementaire au sein de l'Assemblée nationale comme de l'hémicycle du Sénat conduit à une appréciation différenciée des effets juridiques et institutionnels du phénomène majoritaire dans le bicamérisme de la V^e République. Cette différenciation dans la réception du système majoritaire par la seconde chambre participe d'une autonomisation du bicamérisme et avec elle d'une certaine réhabilitation du Parlement. La cause de la distanciation organique du Sénat avec le Gouvernement et sa majorité à l'Assemblée doit être recherchée dans différents facteurs institutionnels et juridiques permettant une certaine isolation de la seconde chambre vis-à-vis de la solidarité et de la discipline instrumentalisée par le Gouvernement procédant du Chef de l'Etat. Cette spécificité de la seconde chambre dans le système politique de la V^e République justifie le maintien d'un bicamérisme différencié au sein du système constitutionnel de la V^e République.

La spécificité statutaire du mandat et de l'élection parlementaire permet d'abord au Sénat d'être une assemblée législative permanente. Or cette permanence lui donne précisément le moyen de travailler dans un rapport au temps moins précipité et d'exprimer autrement la volonté nationale¹⁵⁴⁹. La différenciation n'est pas représentative mais statutaire et électorale. La justification du bicamérisme dans le système majoritaire de la V^e République est d'abord « organique », dans la mesure où la différenciation du mandat entre les deux chambres aboutit à une différence électorale tant dans le mode de scrutin que le mode de suffrage. Le mandat sénatorial s'inscrit ainsi en complémentarité avec celui des députés et permet une représentation différenciée de la Nation et de la volonté majoritaire (**Chapitre 1**).

En dépit des discordances entre les majorités parlementaires des deux Assemblées, l'alternance de 1981 a échoué dans sa tentative de structuration institutionnelle et définitive

¹⁵⁴⁹ « A côté d'une assemblée élue (...) à intervalle relativement court et qui exprime les mouvements de courte durée de l'opinion nationale, il peut être utile d'avoir une assemblée plus stable, plus âgée, renouvelée moins fréquemment et par élections échelonnées qui représenterait les mouvements de longue durée », in G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, 1949, p. 175.

d'une majorité au sein de l'hémicycle de la seconde chambre par opposition à la première (**Chapitre 2**). La distanciation et la différenciation majoritaire s'observe à la fois au sein et entre les deux composants du Parlement de la V^e République.

La distanciation s'opère enfin de manière normative avec le concours des règles écrites et non écrites du droit parlementaires. Le droit parlementaire est un droit de « régulation interne aux assemblées, dont l'évolution a été à la fois lente, mais fatalement permanente »¹⁵⁵⁰. Sa lenteur s'explique par le fait majoritaire, la rationalisation ainsi que par sa localisation originare dans une Assemblée. Le développement de règles non écrites révèle qu'il s'agit d'un droit « consensuel »¹⁵⁵¹ entre la majorité et l'opposition, le Gouvernement et la majorité, les deux assemblées, et même entre le Gouvernement et la seconde chambre. Le relâchement successif des règles du parlementarisme rationalisé et l'hétérogénéité d'une majorité à la seconde chambre sont alors favorables à l'application des règles non écrites permettant de tempérer les effets du système majoritaire de la V^e République. Ce droit parlementaire est également un droit permanent dans la mesure où ces règles ont survécu au changement de législature et donc de Gouvernement comme de sa majorité en dépit de l'alternance de 1981. Il se présente comme « un droit acquis », produit du patrimoine juridique des deux assemblées parlementaires et permettant une certaine distanciation de la logique majoritaire (**Chapitre 3**).

¹⁵⁵⁰ J-P. CAMBY, « Le droit parlementaire, droit de la minorité ? », *op. cit*, p. 432.

¹⁵⁵¹ *Ibid.*

Chapitre 1 : La modération des effets du phénomène majoritaire par le mandat et le mode d'élection parlementaire

Le Sénat connaît indiscutablement le fait majoritaire, mais d'une façon qui lui appartient en propre¹⁵⁵². L'examen successif du mode d'élection et des effets propres au mandat sénatorial permet d'observer une sorte « d'immunité », situant les sénateurs à l'abri des précipitations et des tribulations engendrées par le système majoritaire. Le mode d'élection associé à la fonction constitutionnelle de représentant des collectivités territoriales fait du Sénat « un représentant des intérêts du peuple français tels qu'ils sont connus et appréciés par les élus locaux »¹⁵⁵³. Le personnel sénatorial est en quelque sorte « encouragé à l'autonomie »¹⁵⁵⁴ non pas à l'égard des institutions républicaines, mais par rapport aux « contingences politiques »¹⁵⁵⁵.

Le mandat et la fonction constituante des sénateurs sont un premier facteur responsable de l'immersion tardive du Sénat dans la logique majoritaire de la V^e République (**Section 1**). Par ailleurs les éléments tenant aux modes d'élection des sénateurs participent également à rendre le parlementaire plus « imperméable » à la discipline et à l'incidence du fait majoritaire à l'occasion du travail parlementaire (**Section 2**). Libérés d'une certaine partie de la tutelle partisane, les sénateurs trouvent dans leur mode de recrutement les ressources pour demeurer une assemblée politique, mais dans une atmosphère favorable au respect des individualités préservant ainsi l'équilibre du bicamérisme dans le système de la V^e République.

¹⁵⁵² « Le fait majoritaire s'applique différemment avec en quelque sorte moins de brutalité et peut-être, aussi, moins d'efficacité qu'à l'Assemblée nationale », Intervention de M. VALLS, in, JO débat séance publique, Séance du 13 juin 2013, Session 2012-2013, Sénat, p. 5816.

¹⁵⁵³ J. CLUZEL, « Le Sénat indispensable à la démocratie », *Pouvoirs locaux*, n°30, 1996, p. 34.

¹⁵⁵⁴ A. DELCAMP, « La procédure législative regard et pratiques sénatoriales », in *Actes de la journée d'étude du 17 mars 1995, Le bicamérisme*, PUAM, Economica, 1997.

¹⁵⁵⁵ V. BOYER, « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *RFDC*, n°85, 2011, p. 41.

Section 1 : L'imperméabilité du mandat sénatorial au système majoritaire de la V^e République

Dans la mesure où une distinction fonctionnelle s'opère entre les deux chambres composant le système bicaméral, la différenciation institutionnelle de la seconde chambre se manifeste d'abord par la condition d'obtention et de détention du mandat parlementaire¹⁵⁵⁶. Le sénateur trouve dans son mandat parlementaire (**Paragraphe 1**), un certain nombre de garanties juridiques propres à lui offrir une certaine « hauteur de vue », renforcées par les garanties politiques que lui donne sa mission constitutionnelle de représentant des collectivités territoriales (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Les garanties juridiques liées au mandat parlementaire : le caractère de chambre de réflexion

Le sénateur de la V^e République possède, comme bon nombre de secondes chambres, une certaine « permanence » en raison des garanties techniques imputées à son mandat et manifestées dans l'exercice de sa fonction parlementaire (**A**). Il en résulte des effets institutionnels importants sur la physionomie politique de l'hémicycle (**B**).

A. La permanence temporelle du mandat : les garanties techniques inhérentes au bicamérisme

La conception du mandat sénatorial est radicalement différente de celle du député. Le parlementaire de la seconde chambre possède un âge plus avancé (**1**), un mandat parlementaire d'une durée plus élevée (**2**), et l'hémicycle où il siège fait l'objet d'un renouvellement non intégral (**3**). Les garanties juridiques attribuées au mandat parlementaire

¹⁵⁵⁶ « Il est clair que le bicamérisme revêt une alternative simple ; si les deux chambres sont élues selon des procédures identiques et au même moment, leur composition sera la même et des lors le bicamérisme ne présente pas d'intérêt ; dans le cas contraire, la deuxième chambre aura un caractère moins démocratique que l'assemblée élue directement, et son existence est injustifiable », in P. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, Que-sais-je ?, PUF, 1997, p. 46.

permettent aux membres de la seconde chambre de travailler dans une atmosphère parlementaire moins précipitée à l'aune du fait majoritaire.

1. *La sagacité législative tenant à l'éligibilité et à l'âge des sénateurs*

Au Sénat, la « différence d'âge et cet effet de séniorité sont voulus »¹⁵⁵⁷. Le sénateur de la V^e République se plaît à revendiquer régulièrement « son recul dans le jugement »¹⁵⁵⁸ qu'il tient de l'image liée à son âge lors de sa prise de fonction. L'âge d'éligibilité des membres des secondes chambres est généralement plus élevé que celui des parlementaires des chambres basses conférant aux premières la qualification de « chambre des sages » ou des « inamovibles »¹⁵⁵⁹. Pour les défenseurs du monocamérisme, l'âge d'éligibilité plus élevé contribue à un recul de la démocratie, qui s'exprimerait davantage par l'entrée d'un personnel parlementaire plus juvénile. Cette éligibilité à un âge plus élevé doit aboutir à « l'accession d'hommes plus mûrs, donc en principe plus réfléchis »¹⁵⁶⁰. La différence d'âge entre les deux chambres est en réalité tributaire de la fonction institutionnelle assignée à chacune d'elle¹⁵⁶¹. Cette différence d'âge entre les parlementaires des deux chambres s'explique à la fois par le caractère tardif de son élection, qu'expliquent la forme du suffrage et également par l'âge légal d'éligibilité.

¹⁵⁵⁷ É. KERROUCHE, « Les deux Sénats : Mode de scrutin et profil des sénateurs français », *Pole sud*, n°35, 2011, p. 113.

¹⁵⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁵⁹ Les membres de la seconde chambre russe sont éligibles à 30 ans contre pour 21 à la Douma ; les sénateurs de la chambre haute italienne le sont à 40 ans contre à 35 à la chambre des députés...

¹⁵⁶⁰ J-P. MARICHY, *La seconde chambre dans la vie politique française depuis 1875*, LGDJ, 1969. Dans un sens similaire, G. ROULLET, souligne que « L'extrémisme paraît très invraisemblable au sein d'une telle assemblée, car en très petit nombre des individus jeunes et passionnés même dotés d'une grande intelligence politique, ne peuvent exercer au sein d'un tel forum qu'une influence bien limitée, pour ne pas dire minime », in *La place du Sénat dans institutions de la V^e République*, Thèse de l'Université de Lyon, 1965, p. 27.

¹⁵⁶¹ « Aux Etats-Unis, c'est à la Chambre des représentants (...) que siège le principe de vie, de progrès, d'impulsion pour les efforts sociaux. Et il faut que cette chambre soit celle du grand progrès, donnant l'impulsion pour qu'il n'y ait pas de stagnation sociale. Et puis vous avez une autre chambre qui est composée d'hommes plus âgés, d'hommes qui ont déjà pris part au mouvement des affaires, d'hommes plus expérimentés. Nous avons une chambre à principe progressif, l'autre à principe conservateur, l'une qui a mission de donner l'impulsion, l'autre qui a mission de régler cette impulsion, l'une pousse, l'autre retient dans une juste mesure, et c'est ainsi que par la combinaison de cette double force, la société marche sans courir et que vous réalisez l'idée d'un progrès sage et continu. Une chambre représentera donc, l'action plus vive, l'autre une action plus réfléchie, plus mûre, mais un élément différent », in P. ROSSI, *Cours de droit constitutionnel*, 80^{ème} leçon, Dalloz, t.IV, 2012, p. 56.

L'âge du parlementaire demeure un élément accessoire dans le cadre des élections sénatoriales. Il doit être rapproché d'un autre élément, qui est l'expérience politique. Cette expérience s'acquiert par la participation aux élections locales, qui représentent presque un passage obligé pour le futur candidat au Palais du Luxembourg. L'âge moyen des sénateurs après les élections de 2011 s'établit à environ 62 ans contre 55 pour l'Assemblée nationale¹⁵⁶². Avant 1995, l'âge moyen des sénateurs s'élevait à 65 ans, avec une répartition variable en pourcentage suivant l'étude menée par Jacques Baguenard¹⁵⁶³.

L'une des explications de cette ancienneté plus marquée des titulaires du mandat sénatorial doit être recherchée dans leur mode d'élection. En effet, « la fonction sénatoriale couronne un cursus déjà long »¹⁵⁶⁴. Le sénateur est l'élu des collectivités territoriales puisqu'il procède pour son élection de leur suffrage. Aussi doit-il préalablement se faire connaître de cet électeurat. Il en résulte une entrée tardive dans le dépôt des candidatures. La possession ancienne d'un ou plusieurs mandats locaux peut accroître sensiblement les chances de succès. Le mandat sénatorial se construit donc sur une élection qui suppose « une forte implantation dans les réseaux de pouvoirs locaux et/ou partisans, laquelle ne s'acquiert qu'après une longue période d'engagement politique »¹⁵⁶⁵.

La seconde explication est l'âge d'éligibilité aux fonctions sénatoriales fixé par la loi. Longtemps l'âge d'éligibilité de la seconde chambre fut critiqué comme étant trop élevé, et donc peu en phase avec les évolutions de l'opinion. Aussi le récent abaissement de l'âge d'éligibilité participait d'un effort d'ouverture et de modernité, tout en maintenant le bicamérisme différencié¹⁵⁶⁶. Cette éligibilité était initialement fixée à 35 ans, avant d'être

¹⁵⁶² É. KERROUCHE, *op. cit.*, p. 113.

¹⁵⁶³ « 40 % ont entre 61 et 70 ans, 12% ont entre 35 et 50 ans, 24% entre 51 et 60 ans, et 24% 71 ans et plus » J. BAGUENARD, *op. cit.*, p. 30.

¹⁵⁶⁴ J.-P. DUPRAT, « Représentation territoriale et modération politique : le Sénat français », *RIPC*, vol 6 n°1, 1999, p. 81 ; Dans un sens identique, P. DUEZ et JOSEPH-BARTHELEMY, notent que « les mœurs parlementaires et électorales ayant consacré pour la carrière politique une sorte d'avancement de la chambre des députés au Sénat : beaucoup d'hommes politiques débutent à la chambre et se réfugient plus tard au Sénat, comme dans une sorte de retraite parlementaire », *op. cit.*, p. 484.

¹⁵⁶⁵ F. ROBBE, « Le Sénat à l'heure des demi-réformes ». *RFDC*, n°56,2003, p. 742.

¹⁵⁶⁶ « L'abaissement de l'âge d'éligibilité serait un gage d'ouverture de l'institution sénatoriale aux jeunes générations conforme à son objectif de rénovation et à l'évolution de la société. En revanche, la réforme se devrait de maintenir une différence de durée et d'âge entre le mandat de sénateur et celui de député afin de préserver le bicamérisme différencié ». in J. LARCHE, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi organique portant réforme de l'élection des sénateurs*, n°333, Session 2002-2003, Sénat, p. 20.

réduite à 30 par la loi organique du 30 juillet 2003 pour enfin être fixée aujourd'hui à 24 par la loi n° 2011-410 du 14 avril 2011 qui modifia l'article LO 296 du code électoral. Les députés initialement élus à l'âge de 23 ans sont désormais éligibles à partir de 18.

Aucune des deux assemblées n'a imposé une limite d'âge maximum pour candidater à une élection, ce qui sans entraîner un certain « gâtisme ne l'exclut pas totalement »¹⁵⁶⁷. Cet abaissement de l'âge d'éligibilité des sénateurs pourrait à long terme encourager le dépôt de candidatures de futurs parlementaires extérieurs aux réseaux de notabilité locale et renouveler la composition du Sénat dans un sens plus juvénile. Pourtant le rajeunissement des candidatures ne peut comporter dans l'immédiat un changement conséquent du personnel de la seconde chambre. En effet, les élections sénatoriales supposent l'accomplissement d'une carrière électorale dans les collectivités territoriales et non au sein de l'appareil d'un parti politique. Autrement dit, la construction d'un réseau d'électeurs locaux aura nécessairement une incidence sur la tardive prise de fonction du futur sénateur, à un stade plus avancé que le député. L'abaissement législatif de l'âge d'éligibilité ne peut effacer les effets engendrés par la localisation du scrutin avec le suffrage indirect, qui maintient de toute évidence une moyenne d'âge différente entre les deux chambres.

La nécessité d'introduire un élément de différenciation entre les deux chambres dans un système bicaméral se traduit par l'institution d'un âge d'éligibilité propre afin d'obtenir un personnel politique différent. La conception d'une chambre de réflexion, éloignée des excès de la vie politique, doit alors passer par un âge plus avancé. L'expérience dans la gestion des affaires publiques manifestée par une entrée plus tardive en politique constitue une garantie opportune quant à la qualité de la législation et la sérénité des débats parlementaires.

Dans un système bicaméral, les deux chambres doivent posséder des éléments de différenciation propres à leur mandat afin de bénéficier d'un autre regard sur le travail parlementaire¹⁵⁶⁸. Il s'agit également pour les secondes chambres d'assurer une stabilité, requérant une entrée plus tardive dans les assemblées législatives et une durée différente de

¹⁵⁶⁷ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Seuil, 11^{ème} éd., 2013, p. 148.

¹⁵⁶⁸ L'expression « bicamérisme différencié » est relevée notamment par E-P. GUISELIN, « L'âge, variable juridique des élections politiques », *RDP*, 2009, p. 109.

l'exercice du mandat parlementaire. La durée et la longévité du mandat sénatorial donnent à la seconde chambre son caractère d'assemblée permanente, stable et durable, lui permettant de se saisir de la politique dans un cadre institutionnel bien différent de celui de l'Assemblée nationale.

2. *La permanence modératrice tenant à la longévité du mandat*

La durée du mandat, comme le souligne Georges Burdeau, est un compromis entre « l'aspiration démocratique qui conduit à placer l' élu sous la surveillance et la sanction fréquente du corps électoral et les nécessités techniques qui amènent à retenir une durée suffisante pour que soit assurée la continuité de la gestion »¹⁵⁶⁹. La longueur du mandat parlementaire a souvent été assimilée à un certain privilège électif, permettant la soustraction de son titulaire au jugement populaire et favorisant un sentiment d'impunité électoral qui entraînerait une distanciation entre l' élu et l' électeur¹⁵⁷⁰. Toutefois la brièveté du mandat place le parlementaire dans une forme d'assujettissement à ses électeurs parce qu'il « vivra pendant toute la durée de ses pouvoirs sous la crainte de la non-réélection »¹⁵⁷¹.

Si la longueur du mandat permet une indépendance de l' élu, même pour les partisans du monocamérisme, ces derniers en revanche allèguent qu'elle contribue à isoler l' élu de ses électeurs. La durée relativement plus courte du mandat des députés peut trouver sa justification dans la nature parlementaire du régime. Dans la mesure où le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée, il est logique que les députés disposent d'un mandat moins

¹⁵⁶⁹ J-C. MASCLET, *Le droit des élections politiques*, PUF, 1992, p. 38.

¹⁵⁷⁰ « Le mandat long peut aboutir à la situation selon laquelle, le parlementaire ne songe plus à son origine et l' électeur finit par oublier en complément son parlementaire. Dès lors vous avez une assemblée délibérante où se livrent sans scrupule des luttes d'ambition parce qu'on n'y redoute guère le jugement des électeurs, où vous avez une assemblée qui se relâche et s'attédie tous les jours parce qu'elle manque de stimulants. Le parlementaire est (...) moins propre à remplir ses hautes fonctions avec zèle, courage, dignité ; il s'affaiblit tous les jours parce qu'il n'a pas, comme le géant de la fable, retouché le sol électoral pour y puiser de nouvelles forces », in P. ROSSI, *op. cit.*, p. 39 ; Dans un sens identique, « Si au contraire, le parlementaire est élu pour un temps assez long, il sera affranchi de la crainte de la non-réélection, au moins pendant les premières années de ses pouvoirs et il saura que sa future élection dépendra d'un corps qui aura pu se renouveler partiellement et dont, par la suite, les idées auront pu se modifier. Mais ce système peut conduire à donner dans la deuxième partie de la législature un Parlement qui ne représente plus assez fidèlement le pays, dont les idées ont pu évoluer », in P. DUEZ et JOSEPH-BARTHELEMY, *op. cit.*, p. 99.

¹⁵⁷¹ « Crainte d'autant plus vive que, dans ce court laps de temps, la composition du corps électoral n'aura guère changé », *Ibid.*

long que les sénateurs. Dans un sens contraire, la longueur du mandat des sénateurs peut s'expliquer par le fait que le constituant ne leur a pas permis de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement, mais leur a plutôt conféré une fonction technique fondée sur l'expérience¹⁵⁷².

À l'origine, la durée du mandat des parlementaires membres des chambres hautes était généralement plus longue que celle des chambres basses, car elle était synonyme à la fois de garantie de la stabilité institutionnelle de l'État et de « gage d'autorité »¹⁵⁷³. Il s'agissait initialement pour les secondes chambres d'assurer la continuité du travail législatif en cas d'expiration des pouvoirs de la chambre basse causée soit par le renouvellement intégral de son personnel, soit par une dissolution si le régime possédait une nature parlementaire. Aujourd'hui la longueur du mandat des membres des secondes chambres a fait l'objet de vives critiques, la considérant comme un privilège électif, ce qui a conduit à un alignement de la durée du mandat entre les deux chambres¹⁵⁷⁴.

L'existence d'un bicamérisme différencié suivant l'âge d'éligibilité n'apparaît que dans quelque rares secondes chambres européennes, à l'instar de la République tchèque ou de la Slovénie. Cependant, la seconde chambre ne saurait pouvoir assurer valablement ce rôle de garant institutionnel si la durée du mandat de ses membres était réduite significativement par rapport à celle en vigueur à la première. Il en va de même si la seconde chambre pouvait être dissoute sans ménagement.

Les régimes parlementaires pratiquant le bicamérisme égalitaire se sont trouvés confrontés à ce dilemme institutionnel. Le Sénat de la République italienne en est une illustration. Les parlementaires des deux assemblées sont élus communément pour une durée de cinq ans, quasiment au même intervalle et les deux chambres peuvent être constitutionnellement dissoutes. La protection contre le risque d'instabilité politique et le maintien d'une stabilité institutionnelle restent donc dans cette configuration très mesurés. Fidèle à sa tradition parlementaire, jamais le régime républicain n'a admis dans l'histoire

¹⁵⁷² « L'expérience et l'esprit de suite, permet de donner aussi l'indépendance qui les empêche (les parlementaires) de vaciller au moindre souffle de l'opinion publique », A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Ed. Panthéon-Assas, 2008, p. 900.

¹⁵⁷³ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 145.

¹⁵⁷⁴ 4 années pour les Secondes chambres belges, polonaises, roumaines, néerlandaises et espagnoles.

constitutionnelle française, le droit de dissolution de la seconde chambre¹⁵⁷⁵. La durée du mandat et le fait que le Sénat ne puisse être dissous assurent à ses membres « une sécurité psychologique et politique qui les autorise à un certain recul et, paradoxalement, leur permet certaines audaces »¹⁵⁷⁶. La seconde assemblée assure ainsi, constitutionnellement, « la permanence de la représentation nationale »¹⁵⁷⁷. La fonction parlementaire continue ainsi à s'exercer pleinement indépendamment des variations de l'Assemblée nationale.

Il est incontestable que la durée du mandat des parlementaires de la seconde chambre a contribué « au rôle stabilisateur de la Haute Assemblée et à son indépendance politique en dépit des remous conjoncturels de l'opinion »¹⁵⁷⁸. La continuité de l'État et la protection contre les changements brutaux d'opinion de la Chambre basse nécessitent, comme le résume Geneviève Mossler, une « seconde chambre (...) renvoyant moins souvent ses membres devant les électeurs »¹⁵⁷⁹. Il en résulte une variation moins sensible des majorités politiques et une certaine stabilité du personnel parlementaire. Le corollaire de ce bénéfice institutionnel, selon les partisans du monocamérisme, serait le manque de renouvellement de la classe politique. La longueur du mandat peut entraîner également une sorte d'isolement par rapport à l'opinion publique et aux partis politiques, car la seconde chambre ne vivra pour ainsi dire plus « sous la menace plus fréquente d'une sanction de la part des citoyens »¹⁵⁸⁰.

Cette durée du mandat sénatorial dans le bicamérisme de la V^e République permet aux parlementaires de travailler dans des conditions moins précipitées notamment sur des sujets techniques. Elle contribue à accroître le sentiment d'appartenance « à un même corps, servi par ce qu'il est permis d'appeler l'air et les traditions de la maison »¹⁵⁸¹. Cette longue

¹⁵⁷⁵ La seule Constitution à l'avoir envisagée était précisément celle qui n'était pas de nature républicaine, puisqu'il s'agissait de la Constitution impériale de 1802 qui disposait dans son article 55 issu du sénatus-consulte organique de la Constitution du 16 thermidor an X (4 août 1802) « Le Sénat, par des actes intitulés sénatus-consultes, [...] dissout le Corps législatif et le Tribunat ».

¹⁵⁷⁶ A. DELCAMP, « La procédure législative regard et pratiques sénatoriales », *op. cit.*, p. 38.

¹⁵⁷⁷ R. MONORY, *Pour mieux connaître le Sénat*, 3^{ème} éd., 1993, p. 160.

¹⁵⁷⁸ J. LARCHE, *op. cit.*, p. 18.

¹⁵⁷⁹ G. MOSSLER, *Problématique constitutionnelle du bicamérisme en Europe*, Thèse de droit public de l'université de Nancy, 2007, p. 222.

¹⁵⁸⁰ *Ibid.*

¹⁵⁸¹ G. ROULLET, *op. cit.*, p. 27.

durée permet aux sénateurs de « se familiariser avec les devoirs de leur charge et souvent se spécialiser dans un domaine particulier »¹⁵⁸². Elle s'accompagne enfin du développement de règles propres à régir le fonctionnement et l'organisation de la seconde assemblée qualifiées par certains auteurs de « droit coutumier »¹⁵⁸³ parlementaire.

La durée du mandat sénatorial, ancien héritage de la III^e République, fut initialement fixée à neuf ans par l'article 6 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat, ce qui en faisait le plus long de tous les mandats électifs. La LO du 30 juillet 2003, qui avait initialement abaissé l'âge d'éligibilité des sénateurs, réduisit la durée du mandat des parlementaires de la seconde chambre à six ans, en modifiant l'article LO 275 du code électoral. Cette réforme fut présentée comme un « sacrifice admirable »¹⁵⁸⁴ puisqu'elle fut accomplie à l'initiative du Sénat par l'intermédiaire de son Président.

Il était souhaitable que cette durée de neuf années fût abaissée. Cependant, la réforme maintient la différenciation entre les deux chambres et institue la durée de mandat la plus longue (six ans) de celles observées au sein des secondes chambres européennes (à l'exception des parlementaires nommés à vie), de sorte que persistent malgré tout certaines critiques à l'égard de l'institution et le sentiment de privilèges électoraux. Par ailleurs, elle fait coïncider le mandat sénatorial avec celui des élus locaux, ce qui se justifie d'un point de vue constitutionnel. Il est en effet logique que les mandats électifs des électeurs locaux et parlementaires de la seconde chambre coïncident puisque les seconds représentent constitutionnellement les premiers. Conservant une durée de mandat plus longue, en comparaison avec l'Assemblée nationale (six ans contre cinq), le Sénat cultive ainsi son statut d'assemblée permanente, à présent mieux adaptée à l'opinion publique.

¹⁵⁸² J-P. MARICHY, *op. cit.*, 1969.

¹⁵⁸³ R. CHAZELLE, « Continuité et tradition juridique au sein de la seconde chambre et tradition juridique au sein de la seconde chambre. Le Sénat et le droit parlementaire coutumier », *RDP*, 1987, p. 711.

¹⁵⁸⁴ G. CARCASSONNE, *La Constitution, op. cit.*, p. 148.

3. *La pérennité de la majorité sénatoriale par le renouvellement non intégral du mandat*

Dans l'histoire constitutionnelle française, le renouvellement partiel fut appliqué dans l'intention « d'affaiblir la chambre »¹⁵⁸⁵. En l'absence présumée d'une majorité soutenant l'exécutif, le renouvellement intégral à l'expiration du mandat des parlementaires pouvait constituer une menace pour la stabilité du Gouvernement. La mise en place d'un système de renouvellement partiel permettait alors à l'exécutif d'obtenir une certaine sérénité institutionnelle en bénéficiant, avant l'expiration du mandat de l'ensemble des parlementaires, d'une sanction anticipée du corps électoral favorable, le cas échéant, à sa politique. Le renouvellement non intégral a pu également être critiqué comme favorisant la constitution d'une « oligarchie de représentants très fermée qui tourne au personnel de carrière »¹⁵⁸⁶.

À l'image des Sénats des États-Unis et tchèque renouvelables par tiers tous les deux ans, le Sénat de la V^e République est renouvelable avant la fin de l'accomplissement de l'ensemble des mandats possédés par les autres sénateurs. En effet, bien que tous élus pour une même durée, les sénateurs ne le sont pas tous au même moment. La règle du renouvellement partiel et périodique de l'hémicycle fait partie de la culture institutionnelle historique du Sénat républicain. L'article 6 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat prévoyait le renouvellement par tiers tous les trois ans. La périodicité des élections reste donc identique malgré « les différentes réductions de la durée du mandat »¹⁵⁸⁷, ce qui n'affecte pas de manière significative la permanence de la seconde assemblée, du moins en apparence. Les élections de 2011 qui expérimentaient pour la première fois, le renouvellement par moitié de l'hémicycle institué par la loi n°2003-696 du 30 juillet 2003 ont contribué à l'accélération de la victoire à une courte majorité de la gauche sénatoriale.

En l'absence présumée d'une majorité, le constituant de 1958 se méfiait des prétendues vertus démocratiques du renouvellement intégral de l'Assemblée nationale. Le

¹⁵⁸⁵ P. ROSSI, *op. cit.*, p. 40.

¹⁵⁸⁶ M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Dalloz, 2015, p. 479.

¹⁵⁸⁷ F. ROBBE, « Le Sénat à l'heure des demi-réformes ». *op. cit.*, p. 742.

renouvellement intégral dans un régime parlementaire rend délicate la formation immédiate d'une majorité nette et cohérente. En effet entre la fin des élections législatives et les débuts de la législature, il s'écoule un laps de temps pour que la majorité de la nouvelle chambre « se cherche »¹⁵⁸⁸. Le renouvellement intégral d'une assemblée législative exprime davantage, en conséquence, « les variations de l'opinion en courte période »¹⁵⁸⁹. Juridiquement, le renouvellement partiel comporte des avantages certains dans la mesure où il fait de l'Assemblée « un être juridique perpétuel »¹⁵⁹⁰. Politiquement, il assure plus aisément « l'esprit de suite et la capacité professionnelle et les traditions »¹⁵⁹¹, en donnant une autre « photographie »¹⁵⁹² du corps électoral pour réemployer l'expression du doyen Vedel.

Le renouvellement non intégral du Sénat à chaque début de législature fait de lui une assemblée permanente dans la mesure où les majorités éventuelles ne varient pas au gré des législatures¹⁵⁹³, ce qui permet corrélativement une meilleure représentation de la minorité parlementaire. Le renouvellement partiel permet de soustraire le Sénat « aux sautes d'humeur de l'opinion en faisant de lui un corps permanent où les traditions se conservent très fortement »¹⁵⁹⁴. Dans la mesure où le Sénat n'a plus pour mission de dégager une majorité gouvernementale, il n'est pas nécessaire que son renouvellement traduise exactement les variations de l'opinion.

Le renouvellement intégral organise la « périodicité de la tempête ». L'expiration de la durée légale du mandat parlementaire produit une « grande secousse politique qui agite

¹⁵⁸⁸ M. HAURIOU, *op. cit.*, p. 479.

¹⁵⁸⁹ J-P. MARICHY, *op. cit.*, p. 18.

¹⁵⁹⁰ A. ESMEIN, *op. cit.*, p. 902.

¹⁵⁹¹ *Ibid.*

¹⁵⁹² « Si l'on veut user d'une telle image, l'Assemblée nationale représente l'opinion comme un instantané photographique pris tous les cinq ans, représentant un paysage avec tout ce qui suppose à la fois d'immobilités et de discontinuité brusques ; le Conseil de la République aura pour lui la fidélité et la souplesse. », in G. VEDEL, *op. cit.*, p. 394. Dans le même sens, A. POHER note que « Le renouvellement triennal du tiers du Sénat permet une assimilation des grands courants et provoque une sorte de stratification des grandes conceptions politiques d'une ou plusieurs décennies. Le renouvellement est progressif sans rupture avec le passé mais en prise sur l'actualité », in « Le Sénat de la République », Conférence des ambassadeurs du 14 mars 1972.

¹⁵⁹³ Comme le souligne, J-L. PARODI : le double effet du renouvellement partiel « est d'accentuer la continuité de l'institution considérée », in *La science politique*, Hachette, 1972, p. 269, cité par G. MOSSLER, *op. cit.*, p. 624.

¹⁵⁹⁴ P. DUEZ et JOSEPH-BARTHELEMY, *op. cit.*, p. 491.

l'ensemble du pays, alors que le renouvellement partiel rend perpétuelle une petite agitation troublant le pays »¹⁵⁹⁵. Il en résulte une stabilité du personnel politique et des effectifs des groupes politiques correspondants, les rendant par la même occasion moins « dépendants des caprices du corps électoral »¹⁵⁹⁶. La permanence du mandat sénatorial amortit les effets de « l'instabilité de la volonté populaire »¹⁵⁹⁷. Par ailleurs, le renouvellement partiel permet de maintenir une forme d'expérience parmi les membres de la Chambre, moins en proie aux velléités juvéniles issues d'un renouvellement intégral favorisant l'entrée de parlementaires plus idéalistes et moins formés à la rigueur des techniques parlementaires et du droit politique¹⁵⁹⁸. Ce renouvellement partiel va donc de pair avec la logique de la différenciation du bicamérisme. La chambre basse est davantage celle des majorités « éphémères », tandis que la chambre haute sera celle de la stabilité politique¹⁵⁹⁹.

Le renouvellement, qu'il soit triennal ou par moitié, permet de préserver une relation « spécifique au temps »¹⁶⁰⁰. Le personnel sénatorial devient ainsi moins sensible à certaines « visions des problèmes en longue période et entretient une certaine méfiance à l'égard des idéologies préconçues (...) »¹⁶⁰¹.

Le renouvellement non intégral a nécessairement pour conséquence une évolution « progressive »¹⁶⁰² de la composition des organes et donc des groupes parlementaires. Il possède également l'avantage de permettre le maintien de la représentation d'une opposition et de l'expression de certaines minorités qui n'auraient plus leur représentation à la chambre en cas de renouvellement intégral¹⁶⁰³. Il en résulte enfin la spécialisation de plusieurs

¹⁵⁹⁵ *Ibid*, p. 489 ; Dans le même sens, J. ROCHE affirme qu'avec le renouvellement non intégral, « Les mutations seront progressives et le Sénat d'aujourd'hui sera toujours pour une part plus ou moins grande l'image de l'Assemblée nationale d'hier ou la préfiguration de celle qu'elle sera demain », in « Le Sénat dans la Constitution de la V^e République », *RDV*, 1959, p. 1154.

¹⁵⁹⁶ J. CADART, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t.2, Economica 1990, p. 344.

¹⁵⁹⁷ G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t.6, LGDJ, 1971, p. 304.

¹⁵⁹⁸ « Il (le renouvellement intégral) peut enfin, amener une chambre complètement nouvelle dénuée de toute expérience et dont les membres devraient commencer par faire leur apprentissage, peut-être aux dépens du pays et peut entraîner de brusques sautes de politique », P. DUEZ et JOSEPH-BARTHELEMY, *op. cit.*, p. 491.

¹⁵⁹⁹ « Elle (la chambre élue) est sujette à divers revirements soudains et à des mouvements inattendus parce que les membres se renouvellent de temps à autre », in W. BAGEHOT, *The English constitution*, A public domain book, 2012, p. 163.

¹⁶⁰⁰ F. ROBBE, « Le Sénat à l'heure des demi-réformes ». *op. cit.*, p. 742.

¹⁶⁰¹ J-P. MARICHY, *op. cit.*

¹⁶⁰² J. BAGUENARD, *op. cit.*, p. 21.

¹⁶⁰³ A. DELCAMP, « La procédure législative regard et pratiques sénatoriales », *op. cit.*

parlementaires sur certains sujets. Ils deviennent ainsi des interlocuteurs privilégiés du Gouvernement. Le renouvellement intégral rend également « caducs »¹⁶⁰⁴ les travaux parlementaires, tandis que l'application du renouvellement partiel permet une meilleure sérénité et technicité dans le travail législatif¹⁶⁰⁵, en évitant un renouvellement des acteurs parlementaires sur des sujets législatifs ardu. Cette permanence se reproduit après chaque élection sénatoriale puisque « les nouveaux sénateurs seront naturellement enclins à adopter les usages des anciens »¹⁶⁰⁶. En définitive, le renouvellement intégral aboutit fréquemment à un travail législatif de moindre qualité à mesure que se rapprochent l'échéance électorale et la pression électoraliste de la réélection¹⁶⁰⁷. Les évolutions de l'opinion s'expriment « sans à coup au sein du Sénat, assurant un contrepoids aux situations de raz-de-marée »¹⁶⁰⁸. Ce changement devait permettre enfin, une coïncidence plus significative du mandat des électeurs locaux avec les élections sénatoriales et rapprocher ainsi les parlementaires de la seconde chambre des collectivités territoriales en tant que représentants constitutionnels.

Le mandat sénatorial est donc un mandat que l'on peut qualifier juridiquement de permanent. Les éléments juridiques inhérents au bicamérisme expliquent une part non négligeable de la physionomie politique du Sénat et participent de la qualification du bicamérisme différencié de la V^e République. Les récentes réformes législatives relatives au mandat parlementaire ont préservé la spécificité des composantes du bicamérisme, mais également adapté ce mandat aux évolutions de l'opinion publique. Cette différenciation dans le mandat parlementaire est donc opportune, puisqu'elle permet aux sénateurs de vivre dans un autre esprit le régime parlementaire de la V^e République, en étant moins soumis aux contraintes imposées par le système majoritaire.

¹⁶⁰⁴ P. DUEZ et JOSEPH-BARTHELEMY, *op. cit.*, p. 489.

¹⁶⁰⁵ « Pour collaborer aux travaux d'une assemblée délibérante et politique, il faut un certain apprentissage, une éducation particulière et vraiment professionnelle. Avec le renouvellement partiel, une assemblée sera toujours sûre de posséder une majorité de membre ainsi formées et dont l'activité est pleinement utile ; elle n'est pas exposée à voir se reproduire périodiquement dans sa vie une phase d'inexpérience, de tâtonnement qu'elle a connu une fois pour toutes dans sa première jeunesse. Avec le renouvellement intégral, elle ne peut compter que sur un fait purement contingent quoiqu'inhabituel : la réélection pour la législature nouvelle d'un grand nombre de membres ayant appartenu à l'ancienne », in A. ESMEIN, *op. cit.*, p. 902.

¹⁶⁰⁶ R. CHAZELLE, *op. cit.*, p. 711.

¹⁶⁰⁷ « A la fin de chaque législature, l'échéance du renouvellement intégral provoque une législation de surenchère électorale et démagogique », in M. HAURIOU, *op. cit.*, p. 479.

¹⁶⁰⁸ *Pour mieux connaître le Sénat*, La documentation française, Paris, 1993, p. 100.

B. Les effets institutionnels du mandat parlementaire sur la physionomie politique du Sénat

Le mandat parlementaire du sénateur est un certain gage de son comportement politique. Les effets produits par les particularités du système électoral (1) doivent lui permettre d'apporter une valeur ajoutée dans le jeu institutionnel, indépendamment des relations entretenues par la majorité sénatoriale dans ce cadre (2).

1. La distanciation consécutive aux particularités temporelles du système électoral des sénateurs

Les spécificités attachées au mandat sénatorial assurent à ses titulaires un sentiment de permanence et de stabilité temporelle dans l'exercice de la fonction parlementaire comme dans la défense des intérêts présents dans la société¹⁶⁰⁹. Cette relation temporelle doit s'apprécier au regard d'éléments juridiques comme politiques propres au bicamérisme.

Au Sénat appartiennent la réflexion et l'instruction dans le cadre défini pour le vote de la loi, à l'Assemblée nationale appartiennent alors la décision et la conclusion. En d'autres termes, dans le bicamérisme de la V^e République « la durée prévaut sur l'instant »¹⁶¹⁰ et constitue doublement une garantie politique. Le temps parlementaire peut servir, à la fois les intérêts de l'opposition face au « pouvoir majoritaire », mais également ceux de la majorité dans une perspective de stratégie électorale. Le temps est également une garantie politique, dans la mesure où les assemblées peuvent l'utiliser comme une ressource politique dans le travail législatif. Ses détracteurs se plaisent à affirmer que lorsque les majorités politiques diffèrent dans les deux chambres, le Sénat utilise le temps contre le Gouvernement. Le Sénat

¹⁶⁰⁹ « Assurant la perpétuité de l'institution, il provoque chez ses membres un état d'esprit particulier : conscient de participer à une assemblée perpétuelle, certains d'y participer longtemps les nouveaux sénateurs doivent vite adopter le style caractéristique sénatorial : vision des problèmes en longue période, absence de précipitation, méfiance à l'égard des idéologies préconçues et souci de stabilité. », in J-P. MARICHY, *op. cit* ; Dans un sens contraire, l'Assemblée nationale a pu être qualifiée par de nombreux sénateurs comme étant privée d'indépendance et soumise « aux fluctuations d'opinion capricieuse, versatile, infantile », M. DOLEZ, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la République adopté par le Sénat relatif à l'élection des sénateurs*, n°2031, XII^{ème} législature, Assemblée nationale, p. 30.

¹⁶¹⁰ J-C. BECANE, « Le règlement du Sénat : A la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 79.

répond qu'il demeure une chambre réflexion animée d'une « volonté constante de dialogue »¹⁶¹¹.

L'instauration du bicamérisme se prête naturellement au dialogue. Mais pour qu'il soit efficace, ce dialogue doit apporter une valeur ajoutée au travail législatif et c'est précisément cet « excédent » qui doit faire l'objet d'un consensus parlementaire. Or le temps donne l'occasion au Sénat de travailler dans de meilleures conditions, moins aux prises avec le fait majoritaire qui suppose l'immédiateté et l'instantanéité de la décision parlementaire. L'Assemblée nationale n'est pas une assemblée permanente dans la mesure où chaque législature a « sa physionomie propre »¹⁶¹². L'effectif moindre de la seconde chambre par rapport à l'Assemblée nationale en fait également « une chambre plus intime et moins sujette aux raz-de-marée des assemblées pléthoriques »¹⁶¹³.

Le bicamérisme n'a d'utilité institutionnelle que s'il apporte quelque particularité dans l'exercice de la fonction parlementaire. Les deux chambres doivent pouvoir travailler dans deux atmosphères différentes afin de réaliser un consensus législativement productif. Les partisans du monocamérisme arguent que, dans la mesure où les deux chambres ne sont pas élues au même moment, le système d'élection de la seconde chambre est perçu comme moins démocratique. En effet, le décalage temporel entre les deux élections législatives contribuerait à biaiser la volonté des électeurs en leur imposant un autre système de votation, pouvant être assimilé à un moyen de faire échec à celui de la première assemblée. En réalité, l'assimilation électorale des deux chambres rend superfétatoire le concept même de bicamérisme. Une deuxième chambre n'a d'utilité que dans la distanciation manifestée entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Or, le Sénat est en décalage temporel avec l'élection présidentielle pour deux séries de raisons.

En premier lieu, la durée du mandat sénatorial ne peut faire coïncider systématiquement les élections présidentielles et sénatoriales. Le fait majoritaire est originellement « un rassemblement humain autour d'idées incluses dans un programme

¹⁶¹¹ Discours du Président Alain Poher le 8 octobre 1986.

¹⁶¹² M. HAURIU, *op. cit.*, p. 479.

¹⁶¹³ G. ROULLET, *op. cit.*, p. 27.

impulsé par le futur Président »¹⁶¹⁴. L'élection présidentielle fait naturellement du Chef de l'État un *leader* institutionnel « de fait et non de droit soutenu par une majorité de députés élue sur les bases dudit programme »¹⁶¹⁵, que la concordance temporelle des élections parlementaires et présidentielles rend désormais possible. Cette majorité se crée de manière « informelle au moment des élections présidentielles pour se renforcer et s'institutionnaliser lors des prochaines élections législatives »¹⁶¹⁶. S'il est possible que les élections sénatoriales se produisent la même année que l'élection présidentielle, comme ce fut le cas en septembre 1995, la majorité sénatoriale ne pourra précéder ou suivre immédiatement celle découlant de l'élection présidentielle.

Du décalage entre les élections législatives et présidentielles, il résulte que les sénateurs ne s'estiment pas liés au programme politique du candidat à la Présidence de la République. Le rapport électoral au temps est donc très différent de celui des députés dont la liberté s'est amoindrie avec l'apparition du quinquennat. En effet, depuis la réduction du mandat présidentiel à cinq ans et le déroulement des élections législatives à quelques semaines du second tour de l'élection présidentielle, le rapport au temps des députés a pour ainsi dire disparu. L'intention du pouvoir constituant dérivé et du législateur était préméditée : il s'agissait de donner immédiatement au vainqueur de l'élection présidentielle une majorité parlementaire solide, fidèle et clairement dessinée pour pouvoir mettre à exécution les promesses politiques émises durant la campagne.

En second lieu, le décalage entre l'élection des élus locaux chargés du choix des sénateurs et les élections sénatoriales entraîne, par définition, une emprise partisane nécessairement moins élevée. Les électeurs chargés d'élire le candidat à la présidentielle et à l'Assemblée nationale, en se rendant approximativement trois fois aux urnes, disposent d'un délai de trois mois environ afin d'élire deux personnalités dotées de missions opposées. L'électeur s'intéressera prioritairement à l'élection présidentielle qui mobilise bien plus le corps électoral. Dans l'hypothèse où son candidat est retenu à l'occasion du second tour, l'électeur lui donnera les « moyens législatifs » d'appliquer ses promesses électorales par l'entremise de l'élection du député de sa circonscription dont la profession de foi se positionnera sur le programme du candidat à la présidentielle.

¹⁶¹⁴ P. BOURDON, *Le quinquennat cinq après*, L'harmattan, 2008, p. 46.

¹⁶¹⁵ *Ibid.*

¹⁶¹⁶ *Ibid.*

Ces effets engendrés par le système électoral ne sont pas observables aux élections sénatoriales. Au cours de chacun de leurs mandats, les élus locaux doivent le plus souvent élire deux fois les parlementaires. Par exemple lors du renouvellement sénatorial de septembre 2008 et 2011, les élections municipales ont eu lieu en avril 2008 faisant participer deux fois les électeurs à la désignation des sénateurs à des périodes temporellement éloignées. Les électeurs sénatoriaux ont donc un rapport au temps moins précipité que les électeurs des députés, ce qui leur permet de faire leur choix d'une manière plus indépendante des partis¹⁶¹⁷.

La longueur du mandat électif des sénateurs demeure contrebalancée par le renouvellement en cours de mandat d'une partie des membres de la seconde chambre et aboutit à une distanciation temporelle entre les sénateurs et le pouvoir exécutif. Il en résulte un état d'esprit caractérisé par le rejet de l'opposition ou de l'approbation systématique de la politique gouvernementale et manifesté par une culture de la négociation et du consensus.

2. La présomption constituante d'un positionnement majoritaire à l'encontre du Gouvernement

En vue de son ascension vers la seconde chambre, le sénateur doit être un « homme de contact et de compromis plus qu'un idéologue »¹⁶¹⁸, contrairement au député qui lui doit se positionner par rapport au vainqueur de l'élection présidentielle. Cela explique la difficulté des relations institutionnelles entre le Sénat et l'exécutif, qui « ne sont pas toujours d'une particulière cordialité »¹⁶¹⁹.

Le Sénat de la V^e République est une assemblée politique puisque ses membres procèdent du suffrage universel, tant pour la désignation de ses électeurs que pour l'élection de ses membres. Dans un régime parlementaire, la seconde chambre, en tant qu'assemblée législative, se doit d'œuvrer et d'être associée à la collaboration institutionnelle entre les pouvoirs publics. Cette collaboration doit donc se réaliser au profit de l'exécutif, mais

¹⁶¹⁷ « Son mode de recrutement permet au sénateur de garder un certain recul vis à vis de la stratégie des partis », in J. GRANGE, « Attitude et vicissitude du Sénat », *RFSP*, 1981, p. 60.

¹⁶¹⁸ S. SUR, *La vie politique en France sous la V^e République*, Montchrestien, 1982, p. 117.

¹⁶¹⁹ P-E. SPITZ, « Loi relative à l'élection des sénateurs, commentaire de la décision du 6 juillet 2000 ». *RDP*, 2000, p. 1239.

également de la première chambre. Il ne s'agit alors pas pour le Sénat de prétendre contester institutionnellement la politique gouvernementale ou de s'opposer de manière virulente à l'Assemblée nationale. Juridiquement, cette opposition resterait ponctuelle et limitée et n'aurait pour effet que de conduire la seconde chambre à l'isolement institutionnel. Il faut au contraire envisager l'institution sénatoriale dans « son rôle didactique »¹⁶²⁰, en insistant sur les vertus du bicamérisme que sont la modération et le dialogue institutionnel pour l'envisager en interaction avec le Gouvernement.

La théorie générale du bicamérisme est conçue dans un sens d'équilibre entre les pouvoirs afin d'assurer la liberté politique par la tempérance du pouvoir. Cette modération est antinomique d'une opposition ferme et virulente à l'égard de la majorité au pouvoir et devait servir initialement les intérêts de l'exécutif, ce que les constituants de la V^e République avaient bien compris en l'absence présumée de majorité. Il ne s'agissait pas d'établir une « Assemblée nationale bis », mais de conférer à une autre assemblée électorale les moyens constitutionnels suffisants pour pallier une éventuelle absence de majorité, par le truchement de garanties juridiques et des effets politiquement attendus du mandat parlementaire.

Le projet constitutionnel de 1958 est extrêmement favorable à la seconde chambre, en donnant à cette dernière la possibilité de modérer un conflit entre une majorité parlementaire indocile et le Gouvernement en appelant à l'arbitrage de la permanence du mandat sénatorial. Michel Debré a perçu assez rapidement le risque d'un défaut de majorité qui ruinerait les espérances gouvernementales. Il fallait à la fois donner au Gouvernement les moyens constitutionnels de se défendre contre la défection d'une majorité, mais également de lui assurer un soutien par une autre chambre dotée des mêmes attributions que l'Assemblée nationale, mais procédant d'une autre forme de mandat. L'obtention du mandat sénatorial devait d'abord passer par un « remaniement du suffrage universel »¹⁶²¹.

Le corps électoral du Sénat, par l'effet atténuant du suffrage à deux degrés, devait permettre de corriger les effets brutaux de la représentation à l'Assemblée nationale. Le Sénat conserverait ainsi avec un personnel parlementaire différent et une permanence dans

¹⁶²⁰ G. COTY, « Le Sénat soutien de l'ombre », *Politique*, 1966, p. 19.

¹⁶²¹ *Ibid.*

sa physionomie politique, des majorités supposées favorables au Gouvernement mis à mal par le suffrage universel qui a pour effet nécessairement son « balayement à chaque élection générale »¹⁶²². La proximité du système électoral comme du collège électif du Chef de l'État en 1958 avec celui des sénateurs devait avoir enfin pour effet d'apporter un soutien à la politique présidentielle¹⁶²³.

Sous la V^e République, il ne s'agit donc pas de créer deux chambres aux attributions différentes, mais plutôt d'en créer deux identiques. Leur différenciation imputable à leurs méthodes d'élection distinctes doit les contraindre à user de leurs pouvoirs dans un esprit différent¹⁶²⁴. C'est précisément en cela qu'il serait possible de tenter de définir le bicamérisme originaire de la V^e République : un bicamérisme chargé de pallier les errements majoritaires de l'Assemblée nationale.

Bien que touchant l'institution sénatoriale, le système majoritaire de la V^e République permet au Sénat d'exercer le pouvoir législatif dans un cadre différent de celui de l'Assemblée nationale. La seconde chambre peut apporter son soutien à l'exécutif, tout en lui faisant part de ses attentes propres. Pour mieux comprendre les effets engendrés par la permanence du mandat, il appartient de les relier aux conséquences institutionnelles de la fonction constitutionnelle conférée au Sénat de représentant des collectivités territoriales.

¹⁶²² *Ibid.*

¹⁶²³ « Le Sénat tempèrera l'ardeur d'une chambre élue dans la foulée de l'élection présidentielle, en rouvrant continuellement le dialogue, permettant justement la libre confrontation des idées, la sage réflexion et l'apaisement des passions. Rien ne peut sortir ni du désordre ni de l'excitation irraisonnée. Il est difficile dans une assemblée composée d'intérêts particuliers de faire prévaloir l'intérêt général, du fait de sa nature même, étant donné que ses membres ont justement été désignés pour assurer la défense de ses intérêts particuliers », in C-R. LEGROS, « La Constitution doit-elle être révisée ? », *RPP*, janvier 1964.

¹⁶²⁴ Comme le souligne Michel Debré « 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 », in JACQUIER-BRUERE, *Refaire la France*, Plon, 1945, p. 148, cité par A. DELCAMP, « La représentation des collectivités territoriales par le sénat français », Association des secrétaires généraux des parlements-Union interparlementaire, Genève, octobre 2009.

Paragraphe 2 : Les garanties politiques tenant au mandat constitutionnel des parlementaires de la seconde chambre

Le profil politique du sénateur découle pour une large part de sa fonction constitutionnelle de représentant des collectivités territoriales (A). Cette territorialisation dans l'obtention du mandat va avoir des conséquences sur sa physionomie politique et plus généralement dans les relations entretenues à l'égard des pouvoirs publics (B).

A. Les conséquences institutionnelles de la représentation constitutionnelle des collectivités territoriales

La fonction de représentation des collectivités territoriales, confiée à la seconde chambre au titre de l'article 24 C., justifie la localisation dans la détermination du mandat sénatorial et la tempérance de son titulaire (1). Cette pondération est rendue possible par la surreprésentation des communes rurales dans le collège sénatorial (2), et entraîne une dénationalisation dans la campagne électorale comme dans l'exercice du mandat national par rapport au pouvoir majoritaire (3).

1. La tempérance tenant à la localisation du corps électoral des sénateurs

Aux termes de l'article 3 C., les parlementaires des deux chambres représentent juridiquement et indissociablement la Nation souveraine. En raison du suffrage direct et de la responsabilité politique du Gouvernement dont elle est la garante, l'Assemblée nationale représente la population en tant que corps électoral pris dans sa généralité et dans ses évolutions. Dans un sens complémentaire, le Sénat est « le reflet de la géographie de la France, alors que l'Assemblée nationale en est la traduction démographique »¹⁶²⁵. La Nation est à la fois, comme le notait Guy Carcassonne, « un peuple et un territoire »¹⁶²⁶ dont la représentation serait biaisée au sein d'un Parlement monocaméral. Or la représentation des territoires de la République ne saurait exclure qui y est domicilié. Il en résulte que la

¹⁶²⁵ J. LARCHE, *op. cit.*, p. 7.

¹⁶²⁶ G. CARCASSONNE, « Pour un Bundesrat à la française », *Pouvoirs locaux*, n°67, décembre 2005, p. 104.

population et le territoire sont indissociables en tant que composants de la Nation. Cette représentation parlementaire des collectivités justifie la localisation du suffrage sénatorial et apparaît « plus nécessaire que jamais pour assurer la cohésion de la Nation et éviter toute fracture territoriale »¹⁶²⁷. La forme territoriale de l'État et la conception de la souveraineté justifient ainsi le bicamérisme de la V^e République par une « diversification de la représentation et un processus d'intégration de toutes les composantes de la population »¹⁶²⁸.

Les sénateurs sont élus par un corps électoral composé d'environ 150 000 grands électeurs. En métropole la circonscription électorale est le département. Ces électeurs sont majoritairement des conseils électifs des collectivités territoriales et, le cas échéant, leurs délégués. Ces grands électeurs procédant du suffrage universel choisissent les parlementaires de la seconde chambre en fonction généralement de leur aptitude « présumée pour gérer les affaires communales »¹⁶²⁹. L'implantation locale du candidat limite ainsi « la liberté de manœuvre du parti »¹⁶³⁰, ce dernier ne pouvant que confirmer un candidat possédant une solide audience locale.

Les futurs sénateurs possèdent ainsi un parcours politique similaire à celui de leurs électeurs. En effet une large part des sénateurs a par le passé occupé des fonctions locales. L'exercice de responsabilités locales détermine pour une large part l'élection du futur du sénateur alors que le député utilise davantage le mandat local pour stabiliser un mandat parlementaire déjà acquis¹⁶³¹. L'électeur et le candidat peuvent être en apparence une seule et même personne ou posséder des similitudes rendant parfois difficile la distinction entre électeurs et élus. La profession de foi des candidats est plus favorable aux intérêts des collectivités puisqu'elle s'adresse avant tout aux élus locaux et non aux simples citoyens

¹⁶²⁷ P. 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. 22.

¹⁶²⁸ Intervention de Paul Girod, JO débat séance publique du 15 mars 2000, Session 1999-2000, Sénat.

¹⁶²⁹ J-P. MARICHY, *op. cit.*, 1969.

¹⁶³⁰ « Appuyé sur l'audience qu'il a su acquérir auprès des électeurs et le réseau d'allégeance personnelle dont il est le centre, le candidat est en mesure de s'imposer à sa formation politique », in J-C. MASCLÉ, *Le député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, LGDJ, 1979, p. 236.

¹⁶³¹ « Le sénateur accède au palais du Luxembourg parce que ses responsabilités au sein des organes des collectivités territoriales l'y ont porté. Le député surtout sous le régime du scrutin majoritaire uninominal est souvent amené à compléter son mandat national par un ou plusieurs mandats locaux, afin de mieux enraciner le premier », in J. GRANGE, « La déformation de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat », *RFSP*, 1990, p. 38.

administrés. Les opinions politiques nationales sont donc très souvent une condition accessoire à leur éligibilité, à l'exception des départements urbanisés. Le mandat parlementaire constitue alors « le couronnement d'une carrière riche en responsabilités locales »¹⁶³². Cette expérience dans la gestion publique locale manifestée généralement par l'occupation d'un mandat électif autorise les sénateurs à s'exprimer « au nom des collectivités territoriales »¹⁶³³. Représentant de celles-ci, le sénateur doit perpétuellement durant son mandat négocier et travailler au contact des Administrations et avec les élus locaux du département.

Les sénateurs sont connus le plus souvent indépendamment de leur étiquette politique. Ce sont en effet, « des hommes au contact permanent des populations qui leur ont fait confiance beaucoup plus pour leurs qualités humaines que pour leurs opinions politiques (...) »¹⁶³⁴. Il n'est donc pas rare que des électeurs, rattachés à gauche ou à droite de l'échiquier politique, votent pour des candidats d'une autre sensibilité en raison des résultats observés et reconnus dans la localité. De ce fait en choisissant les sénateurs, les grands électeurs « jugeront naturellement ces derniers selon des critères différents des seuls critères partisans »¹⁶³⁵.

Le futur sénateur est donc titulaire d'un certain bagage politique localisé. Le candidat doit préalablement faire « ses preuves sur le terrain »¹⁶³⁶. L'élu de la seconde chambre en raison de la localisation du scrutin doit entretenir « un dialogue avec les communautés électives, alors que les députés ont pour interlocuteur la généralité des électeurs »¹⁶³⁷. Le sénateur n'est pas juridiquement parlant « un élu local qui siégerait au Parlement »¹⁶³⁸, il est au contraire « l'élu des élus » porteur intrinsèquement de certaines valeurs liées à la localisation du suffrage. Si les sénateurs accordent une attention particulière à relayer « les

¹⁶³² *Pour mieux connaître le Sénat*, La documentation française, Paris, 1993, p. 100.

¹⁶³³ Intervention de Philippe Bas, JO débat séance publique du 18 juin 2013, Session 2012-2013, Sénat, p. 5925.

¹⁶³⁴ J-F. PINTAT, « Le rôle et l'utilité du Sénat », *L'élu local*, n°43, septembre 1971, p. 38.

¹⁶³⁵ J-P. MARICHY, *op. cit.*

¹⁶³⁶ J. MASTIAS et J. GRANGE, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Economica, 1987, p. 245.

¹⁶³⁷ Document technique pour la coopération, *Recueil de fiches techniques sur le statut, les fonctions, les procédures et les l'organisation du Sénat*, service des relations internationales du Sénat, Mars 2009, p. 73.

¹⁶³⁸ J. MASTIAS et J. GRANGE, *op. cit.*, p. 245.

institutions locales dont ils partagent les centres d'intérêt »¹⁶³⁹, ils ne sauraient juridiquement en être les mandataires.

Le député possède fréquemment un mandat local, mais tend à privilégier sa position nationale au détriment de la localité. En effet la logique du système majoritaire le conduit à privilégier généralement son serment d'allégeance à sa famille politique afin d'honorer sa position en faveur ou en défaveur de la majorité. Les électeurs votent moins pour une personnalité locale que pour un candidat se déclarant allié ou opposant à la majorité. L'ombre de l'élection présidentielle plane irrésistiblement sur les élections législatives au Palais Bourbon. Courtiser les électeurs locaux n'est pas une condition nécessaire à l'élection des députés. Ceux-ci devront convaincre une majorité des citoyens administrés et non les seuls élus locaux. Le Sénat est en revanche « l'expression de communautés humaines »¹⁶⁴⁰, qui certes peuvent être affiliées à un parti politique, mais qui ne se situent pas systématiquement en faveur ou en défaveur de la majorité.

L'élection sénatoriale est ainsi perçue par l'électorat national comme une « affaire lointaine qui se règle entre professionnels de la politique locale »¹⁶⁴¹. À la localisation du mandat à la seconde chambre s'oppose la nationalisation du mandat à la première. Le scrutin localisé dans les collectivités territoriales de la République rapproche ainsi le parlementaire de la seconde chambre de ses responsabilités locales lui permettant de s'éclipser ponctuellement de la tutelle majoritaire¹⁶⁴².

Le Sénat, représentant des collectivités territoriales, demeure le représentant de la Nation dans sa diversité et non dans sa division. En conséquence la distinction doctrinale

¹⁶³⁹ *Ibid.*

¹⁶⁴⁰ J.-P. DUPRAT, « Représentation territoriale et modération politique : le Sénat français », *RIPC*, vol 6 n°1, 1999, p. 81.

¹⁶⁴¹ J. CLUZEL, « Le Sénat indispensable à la démocratie », *op. cit.*, p. 34.

¹⁶⁴² « Participant aux réunions et aux travaux des assemblées locales, ils (les sénateurs) en connaissent les problèmes et ont à cœur dans l'exercice d'un mandat national d'y apporter des solutions ; le sénateur intercède ainsi à Paris, auprès des ministères, des administrations ou des décideurs économiques, dans le but d'appuyer, de justifier et de soutenir les projets et opérations mis en œuvre par telle mairie. Il est en effet le relais vivant entre les instances locales et les pouvoirs politiques, économiques et sociaux nationaux. », in, *Pour mieux connaître le Sénat*, *op. cit.*, p. 100. C'est aussi la chambre dans laquelle « le fait majoritaire s'applique différemment avec en quelque sorte moins de brutalité et peut-être, aussi, moins d'efficacité qu'à l'Assemblée nationale », Intervention de Manuel Valls, JO débat séance publique du 13 juin 2013, Session 2012-2013, Sénat.

encore admise entre « Chambre haute » et « Chambre basse » tend à perdre sa pertinence en ce que, d'une part, les deux chambres représentent juridiquement la même entité et que, d'autre part, les collectivités territoriales ne forment pas une entité distincte de celle-ci¹⁶⁴³. Cette différenciation dans l'exercice de la fonction parlementaire résulte de la localisation du suffrage des élus de la seconde chambre, mais surtout de celle de son corps électoral, en raison de la surreprésentation des communes rurales.

2. *Les effets institutionnels de la sur représentation des communes rurales*

La démocratie appelle à « des formes de représentation différentes »¹⁶⁴⁴. Le projet gaulliste pour la nouvelle République en 1958, déjà partiellement exposé en 1946 dans le discours de Bayeux, défendait l'idée d'une représentation des intérêts locaux par une seconde chambre qui exprimerait les attentes et intérêts des corps intermédiaires de la République. Ces derniers se composaient pour l'essentiel des communes rurales qui non seulement disposaient d'un droit d'être représentées, mais encore avaient un poids important dans le collège électoral.

L'élection des sénateurs s'effectue par l'intermédiaire d'un collège électoral composé à 95,5% des délégués des communes, avec une meilleure représentation des communes faiblement peuplées. La seconde chambre procède donc pour son élection et dans son écrasante majorité des délégués des conseils municipaux dont les collèges constituent de « véritables assemblées primaires de la Nation française »¹⁶⁴⁵, pour reprendre l'expression de Jules Ferry.

Le bicamérisme de la V^e République est également différencié en ce sens qu'il représente la diversité des collectivités territoriales. Le nombre de délégués des conseils municipaux « n'est pas exactement proportionnel à la population de chaque commune »¹⁶⁴⁶.

¹⁶⁴³ L'abandon de la distinction est défendu par exemple par J-P. DEROSIER, « Le bicamérisme : un défi et un enjeu démocratique », *LPA*, 4 mars 2015, n°45, p. 8.

¹⁶⁴⁴ J. MASTIAS et J. GRANGE, *op. cit.*, p. 241. Voir aussi, H. PORTELLI, « Bicamérisme ou pouvoir régional », *Pouvoirs*, n°159, 2016, pp. 101-108.

¹⁶⁴⁵ Intervention de Dominique Braye, JO débat séance publique du 24 juin 1999, Session 1998-1999, Sénat.

¹⁶⁴⁶ J. MASTIAS et J. GRANGE, *op. cit.*, p. 242.

Les conseillers municipaux dans les villes de moins de 9000 habitants envoient « une délégation issue de la majorité qui domine l'assemblée municipale »¹⁶⁴⁷. Au contraire dans les communes urbaines, les formations minoritaires peuvent envoyer des délégués grâce à l'utilisation de la proportionnelle et grâce à un nombre de délégués plus élevé. Cette surreprésentation peut être interprétée comme un contrepoids à la puissance de l'État à l'encontre de la périphérie et au « pouvoir majoritaire ».

Le système contribue donc à amplifier la représentation « des majorités politiques des petites et moyennes communes déjà avantagées par le nombre de délégués qui leur est accordé »¹⁶⁴⁸. Ces collectivités territoriales sont représentées « en tant que telle au Sénat bien que les critères de représentativité territoriale soient pondérés par un correctif démographique »¹⁶⁴⁹. En effet le nombre de délégués dans le collège électoral sénatorial de chaque département « augmente sensiblement avec le poids démographique de chaque commune »¹⁶⁵⁰.

Cette forte représentation des communes les moins peuplées dans le collège électoral, alimente les critiques contre l'institution, comme étant l'une des causes des difficultés d'alternance politique et de la sous-représentation des « tendances sociales et progressistes »¹⁶⁵¹. Comme le révèle l'étude réalisée en 1987 par Jean Mastias et Jean Grangé, « les communes de moins de 1500 habitants désignent 41.3% des délégués alors qu'elles représentent seulement 23% de la population. Celles de plus de 10000 habitants obtenaient 29% des délégués alors qu'elles constituaient 52% de la population. Seules étaient à peu près équitablement représentées, les communes de 1500 à 10000 habitants, dont 30% des délégués représentaient 25% de la population »¹⁶⁵². Plus spécifiquement, les communes de moins de 500 habitants, qui abritent 8% de la population totale française, désignent à elles seules 16% du collège électoral sénatorial, tandis que celles de plus 100000 habitants, qui

¹⁶⁴⁷ *Ibid*, p. 244.

¹⁶⁴⁸ *Ibid*, p. 242.

¹⁶⁴⁹ Document technique pour la coopération, *op. cit*, p. 73.

¹⁶⁵⁰ *Ibid*.

¹⁶⁵¹ L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^e République*, Economica, 2000, p. 10.

¹⁶⁵² J. MASTIAS et J. GRANGE, *op. cit*, p. 242.

représentent 16% de la population n'en désignent que 8%¹⁶⁵³. Le Sénat reste donc encore et toujours selon la formule de Gambetta, « le grand conseil des communes de France » ou une certaine « chambre d'agriculture » selon l'expression de Maurice Duverger.

Dans la mesure où la majeure partie de la population française vie en zone urbaine, le système d'élection des sénateurs demeure contestable, car il empêche l'expression des communes urbaines où est massée la plus forte densité de la population. Mais il convient de prendre en compte les intérêts des localités rurales qui, bien que n'abritant pas une partie importante de la population française, restent le berceau des intérêts modérateurs et pondérateurs de la République. La défense des intérêts ruraux, qui se distinguent des intérêts urbains, doit être prise en compte, car telle est la fonction du bicamérisme : représenter la Nation dans toutes ses composantes. Or ces différentes composantes se trouvent dans les territoires à l'échelon des communes les plus réduites où s'exprime moins visiblement le fait majoritaire.

Les parlementaires de la seconde chambre représentent la Nation, mais ils procèdent également pour leur élection des représentants de la Nation dont la qualification ne se mesure pas à la densité de population abritée¹⁶⁵⁴. Dans la mesure où l'Assemblée nationale représente le peuple dans sa généralité et dans son indivision, la logique de la démocratie justifie que « la majorité rurale donne son mot dans le débat politique »¹⁶⁵⁵. Les collectivités urbaines sont davantage représentées dans leurs intérêts par les députés, qui certes constitutionnellement ne représentent pas les collectivités territoriales les plus urbanisées, mais dont les intérêts sont davantage dissociables de ceux des électeurs ruraux. Les communes les plus peuplées bénéficient d'une représentation amoindrie, mais néanmoins équitable si l'on en juge par l'importance du nombre de maires des grandes agglomérations

¹⁶⁵³ R. BADINTER, « Sénat et révision », in *Cinquantième anniversaire de la Constitution : 1958-2008*, B. MATHIEU (dir), Dalloz, Paris, septembre 2008, p. 577.

¹⁶⁵⁴ « Les parlementaires représentant la Nation, sont élus par les assemblées électorales, représentantes de la nation, et ces assemblées elles-mêmes sont constituées par des électeurs qui sont les représentants primaires de la Nation, en vertu de leur qualité de membres de cette communauté nationale qui a toujours été à la base de l'Etat », in M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Dalloz, 2015, p. 188.

¹⁶⁵⁵ J. CLUZEL, *A propos du Sénat et de ceux qui voudrait en finir avec lui*, L'archipel, 1999, p. 29. Comme le soulignait le doyen Prélot, « On doit pondérer la représentation de telle sorte que les parties du territoire les moins peuplées conservent une influence dans les affaires du pays et ne soient pas vouées à un dépérissement immédiat », in J. LARCHE, *op. cit.*, p. 27.

présents à la seconde assemblée¹⁶⁵⁶. Enfin, la surreprésentation rurale n'est pas la traduction d'une volonté législative de représenter « exclusivement »¹⁶⁵⁷ les territoires, mais elle résulte plutôt du dessein de représenter un groupement de citoyens en tant que membres constitutifs d'une collectivité territoriale par l'intermédiaire du conseil électif.

La sensibilité politique du Sénat coïncide sensiblement avec celle des communes les moins peuplées qui constituent l'essentiel de son collège électif. Il apparaît clairement une reproduction de cette configuration des assemblées locales au sein de l'hémicycle, mais également celle des sensibilités pondératrices extérieures au système majoritaire.

3. *La représentation différenciée de la volonté majoritaire*

Si les parlementaires de la seconde chambre accordent peu d'intérêt à la discipline imposée par les partis politiques, l'une de ces explications se trouve dans l'origine élective des sénateurs. Les collectivités ont chacune leur propre représentant dans le collège sénatorial à ceci près, « qu'aucun sénateur ne peut prétendre être le représentant de telle ou telle collectivité »¹⁶⁵⁸. Les collectivités sont « des communautés humaines, dotées d'une personnalité juridique et déterminées par des intérêts de proximité et les affinités qu'elles créent »¹⁶⁵⁹. La participation des grands électeurs en majorité issus des communes les moins peuplées, associée à la surreprésentation de ces dernières, entraîne inévitablement une emprise moins élevée des partis politiques. La seconde explication de ce désintérêt tient à l'intervention élective des élus locaux. Le suffrage universel est applicable dans l'ensemble des assemblées locales chargées d'élire les sénateurs, ce qui fait d'elles naturellement des assemblées politiques. Au sein des communes les moins peuplées, les élus locaux choisissent davantage les sénateurs « en fonction de leurs compétences présumées pour gérer les affaires communales au détriment de leur profession de foi politique »¹⁶⁶⁰. Par conséquent, le choix

¹⁶⁵⁶ En 2011, Gérard Collomb (Lyon), Jean-Claude Gaudin (Marseille), Maurice Vincent (Saint Etienne), François Rebsamen (Dijon), Jean Germain (Tours), Jean-Paul Fournier (Nîmes)...

¹⁶⁵⁷ Intervention de Paul Girod, JO débat séance publique du 15 mars 2000, Session 1999-2000, Sénat.

¹⁶⁵⁸ R. FERRETTI, « Le bicamérisme de la V^e République », *LPA*, 31 décembre 1999, n°261, p. 10.

¹⁶⁵⁹ J-P. DUPRAT, « Représentation territoriale et modération politique : le Sénat français », *op. cit.*, p. 82.

¹⁶⁶⁰ F. CHEVALIER, *Le sénateur français : 1875-1995, essai sur le recrutement et la représentativité des membres de la seconde chambre*, LGDJ, 1995, p. 246., cité par V. BOYER, *op. cit.*, p. 58.

des candidats se fait sur des critères relatifs à la gestion des affaires locales, éléments extérieurs « au critère partisan »¹⁶⁶¹ encouragé par le système majoritaire.

La seconde chambre doit se justifier institutionnellement dans la mesure où elle se distingue des intérêts partisans défendus par la première. Si les deux chambres représentent dans leur majorité et de manière identique l'une des forces politiques, ceci empêche nécessairement l'expression d'autres sensibilités appelées « minorités »¹⁶⁶². Cette minorité peut s'entendre comme celle n'appartenant pas à la majorité gouvernementale. Plus fréquemment, la minorité peut être également celle se retrouvant dans la majorité à la seconde chambre, avec une représentation élargie à d'autres forces politiques pouvant soutenir l'action du Gouvernement, mais non suffisamment représentées¹⁶⁶³.

Le choix des constituants originaires de 1958 de privilégier une représentation de l'ensemble des collectivités territoriales avec une surreprésentation des communes les moins peuplées permet « sur un plan plus politique, de garantir une représentation de la France modérée »¹⁶⁶⁴. Cette France modérée n'est pas clairement identifiable sur l'échiquier politique. L'entrée en politique des sénateurs est au contraire issue d'un scrutin localisé qui entraîne inévitablement une autre façon de vivre la vie politique. L'Assemblée nationale est nettement influencée dans son « action par le jeu des tendances politiques qui se partagent le pays et qui sont directement représentées en son sein »¹⁶⁶⁵. Le sénateur demeure quant à

¹⁶⁶¹ *Ibid.*

¹⁶⁶² « Qu'est-ce donc qu'une majorité prise collectivement, sinon un individu qui a des opinions et le plus souvent des intérêts contraires à un autre individu qu'on nomme la minorité », A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, t.1, GF Flammarion, p. 223.

¹⁶⁶³ L'Assemblée nationale renouvelée à l'occasion des élections législatives de 1993 donna une majorité forte à la droite composée de 245 députés RPR et 213 députés UDF, ce qui présagea de donner une majorité présidentielle à Jacques Chirac vainqueur de la présidentielle de 1995. Cette élection présidentielle intervenait en même temps que le renouvellement sénatorial qui donna une forte représentation au groupe RPR avec 86 sièges mais donna également une représentation au groupe de l'UC (53 sièges) et des RI (43 sièges) qui n'avaient pas adopté l'appellation « UDF » pour la constitution de leur groupe politique (Il n'existait en effet pas de groupe UC ou RI à l'Assemblée nationale, bien que leur sensibilité se retrouvait dans l'UDF). Cela permit en définitif à certaines sensibilités politiques ne se retrouvant pas dans la majorité présidentielle à la chambre basse de se voir dotées d'une tribune d'expression respectueuse de leur sensibilité en ne voulant pas adopter la même terminologie qu'à la chambre basse, tout en soutenant par ailleurs l'action du Gouvernement.

¹⁶⁶⁴ R. FERRETTI, *op. cit.*, p. 10.

¹⁶⁶⁵ « Elle est le champ clos de tous les combats politiques de l'heure », in J. CLUZEL, « Le Sénat indispensable à la démocratie », *op. cit.*, p. 34.

lui « moins affecté par le jeu de la politique et moins tributaire des considérations partisans et électorales »¹⁶⁶⁶. Si « l'émergence d'un contre-pouvoir local demeure hypothétique sous la V^e République »¹⁶⁶⁷, la garantie d'une meilleure représentativité des collectivités décentralisées et des intérêts nationaux portés par celles-ci se trouve davantage assurée par le bicamérisme face au « pouvoir majoritaire ».

Les modalités du suffrage et les propriétés liées au mandat des sénateurs assurent une fonction de différenciation bicamérale constitutionnellement et institutionnellement appréciable. Il en découle « une relative stabilité du personnel politique sénatorial face aux fluctuations du Palais Bourbon et une grande diversité dans la composition politique »¹⁶⁶⁸. Le caractère permanent du mandat et les implications électives engendrées par la fonction de représentation des collectivités permettent au Sénat, dans le Parlement bicaméral, d'assurer ce rôle de stabilisation, voire de « gardien des équilibres ou des principes fondamentaux qu'appelle une tradition politique d'instabilité et d'embrassements successifs »¹⁶⁶⁹ face au système majoritaire.

B. Les incidences institutionnelles de la fonction constitutionnelle sur le profil politique sénatorial

Le mandat des parlementaires de la seconde chambre fait l'objet de critiques récurrentes en raison des effets institutionnels produits. Contrairement au mode de scrutin pour l'élection des députés qui a fait l'objet d'un maintien quasi constant depuis 1958, le scrutin des sénateurs est accusé de favoriser le cumul des fonctions électives (1). Il convient néanmoins d'apprécier les effets opportuns du mandat parlementaire sur le profil politique des sénateurs vis-à-vis du fait majoritaire de la V^e République, quant à la faiblesse de la tutelle partisane et la défense de certaines valeurs (2).

¹⁶⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁶⁷ B. NABLI, « La notion de contre-pouvoir en droit constitutionnel », *Politeia*, n°18, 2010, p. 203.

¹⁶⁶⁸ « Une certaine correction par rapport aux effets d'amplification du scrutin des députés », A. DELCAMP, « L'affirmation du Sénat », in *Cinquantième anniversaire de la Constitution : 1958-2008*, B. MATHIEU (dir), Dalloz, Paris, septembre 2008, pp. 281-292.

¹⁶⁶⁹ *Ibid.*

1. *La tempérance par le cumul de la fonction sénatoriale et de la fonction locale*

La pratique régulière du cumul des mandats par les parlementaires de seconde chambre contribue « à atténuer la différence entre les deux assemblées »¹⁶⁷⁰. En effet le cumul des mandats est commun aux deux assemblées. La V^e République n'a pas cherché initialement à l'empêcher, à l'exception du cumul de la fonction parlementaire avec la fonction ministérielle. À « l'indifférence du cumul des mandats suivant la forme de l'État et du Gouvernement »¹⁶⁷¹ se substitue l'appréciation différenciée du cumul suivant les assemblées composant un Parlement dans un régime parlementaire majoritaire.

Le cumul des mandats est tout d'abord une spécificité française que l'on retrouve dans très peu d'autres démocraties parlementaires. Le caractère centralisé de l'État et le fait majoritaire expliquent en partie l'importance du cumul des mandats parmi les parlementaires des deux chambres. Ceux-ci sont obligés à faire campagne dans des circonscriptions où des attaches locales peuvent constituer un atout non négligeable dans la course à un mandat législatif. Par ailleurs, le système majoritaire de la V^e République et le scrutin uninominal incitent les prétendants à un mandat parlementaire à s'assurer un poste dans les assemblées des collectivités en cas d'échec dans leur tentative à une élection nationale.

Les parlementaires de la seconde chambre ont une pratique différente du cumul des mandats électifs que les députés¹⁶⁷². Aujourd'hui, près d'un tiers des sénateurs cumulent leur fonction avec un mandat local¹⁶⁷³. Depuis 1958, les sénateurs pratiquent régulièrement le cumul des mandats, perpétuant ainsi une « tradition de complémentarité entre mandat sénatorial et responsabilité électorale au plan local »¹⁶⁷⁴. En tant que représentant des

¹⁶⁷⁰ J.-P. DUPRAT, « Représentation territoriale et modération politique : le Sénat français », *op. cit.*, p. 81.

¹⁶⁷¹ J. BOUDON, « Sur le cumul des mandats : quelle originalité française ? », *RDP*, 2010, pp. 1691-1707.

¹⁶⁷² Voir notamment H. QAZBIR, « Le mandat parlementaire face au nouveau régime du cumul », *RFDC*, n°103, 2015, p. 648.

¹⁶⁷³ Au 1^{er} janvier 2012 : 22% des sénateurs soit 76 n'occupaient aucun mandat local, 8% soit 27 sénateurs possédaient un mandat régional ; 31% soit 109 sénateurs possédaient un mandat départemental et 57% soit 197 sénateurs possédaient un mandat municipal.

¹⁶⁷⁴ En effet, lors du renouvellement de 1995 : 66% des sénateurs détenaient un mandat municipal, au rang desquels on dénombrait 48% de maires, 50% exerçant un mandat départemental et seul 10% occupant un poste en région, chiffres cités par J. BAGUENARD, *op. cit.*, p. 21. En janvier 2008, près de 20% des sénateurs n'exerçaient aucun mandat local, soit un total de 65 sénateurs. Alors que le nombre de président de région est nettement inférieur au Sénat, le nombre des conseillers généraux est

collectivités territoriales, car élu par ses instances électives, le sénateur possède une meilleure justification au cumul que les parlementaires de l'Assemblée nationale. La localisation du scrutin, l'acquisition préexistante d'un mandat local, l'existence d'un réseau de notabilités, sont autant de données qui font que le sénateur peut prétendre plus légitimement à cumuler un mandat local que le député.

Dans la mesure où les sénateurs tiennent leur mandat des représentants des assemblées locales, « c'est d'abord à ceux-ci qu'ils ont à rendre des comptes »¹⁶⁷⁵. Il appartient donc au candidat au Palais du Luxembourg de se faire connaître auprès de l'électorat local. Or la meilleure façon de justifier sa candidature à un mandat national est d'avoir été soi-même un élu local¹⁶⁷⁶. Une telle élection localisée peut prendre alors « l'allure d'une cooptation »¹⁶⁷⁷, mais elle est la conséquence des exigences imposées par le suffrage indirect. Les initiatives du législateur tendant à restreindre le cumul des mandats parlementaires ne pourront vraisemblablement remettre en cause le lien indissoluble qui existe entre le mandat de sénateur et le mandat local. Le candidat à la seconde chambre aura davantage de chance de l'emporter s'il possède un mandat au sein d'une assemblée locale face à une personnalité extérieure imposée par les partis politiques. Dans le bicamérisme de la V^e République, l'ancrage local du parlementaire de la seconde chambre et « cette fonction locale » du mandat national sont liés »¹⁶⁷⁸.

Il existe une différence sensible quant aux chances d'élection au Palais du Luxembourg entre le détenteur d'un mandat exécutif dans la collectivité et le titulaire d'un simple mandat local. En effet, l'existence d'un réseau local ne peut véritablement se constituer que dans la mesure où il est entretenu par le chef de l'exécutif local. Les grands électeurs jugeront les résultats de la politique locale menée par le chef de l'exécutif et non

très important, avec 34 présidents et 16 vice-présidents. Se rencontre également un nombre élevé de maires, 123 (37%) et de conseillers municipaux (25%) avec un chiffre de 81, chiffres cités par J-P. DUPRAT, « L'influence de la Constitution sur la vie parlementaire », in, *Cinquantième de la Constitution : 1958-2008*, *op. cit.*, p. 254.

¹⁶⁷⁵ Document technique pour la coopération, *Recueil de fiches techniques sur le statut, les fonctions, les procédures et les l'organisation du Sénat*, *op. cit.*, p. 73.

¹⁶⁷⁶ Comme le souligne J. BAGUENARD « pour être reconnu par un collège électoral composé d'élus locaux, il importe d'avoir déjà fait ses preuves en ayant exercé des responsabilités locales », *op. cit.*, p. 21.

¹⁶⁷⁷ *Ibid.*

¹⁶⁷⁸ H. QAZBIR, *op. cit.*, p. 648.

par le simple membre d'une assemblée locale, dont la participation individuelle à la décision reste peu visible et donc appréciable. Ainsi, François Rebsamen, sénateur-maire de Dijon et Président du groupe socialiste au Sénat considérait que « les sénateurs étant élus par les maires, il n'est pas anormal qu'il y ait des maires sénateurs »¹⁶⁷⁹. La fin du cumul d'un mandat législatif avec mandat exécutif local aura alors nécessairement un effet sur la carrière du futur sénateur. Elle compliquera de façon certaine la réélection des sénateurs qui, titulaires d'un mandat exécutif local, pouvaient légitimement se faire réélire. Un grand nombre de parlementaires affirment en ce sens, indépendamment de leur groupe et de leur appartenance à la majorité sénatoriale, la réelle difficulté d'être élu sénateur en l'absence de mandat local, ce qui atteste que le cumul fait partie de « l'identité du Sénat »¹⁶⁸⁰.

Pour le Sénat de la V^e République, « le cumul des mandats n'est pas un obstacle à l'exercice du mandat parlementaire »¹⁶⁸¹. Il est au contraire un outil lui permettant de se rapprocher de son électorat et donc des préoccupations extérieures à la majorité. Le cumul est parfois vécu comme une condition même de « son bon exercice »¹⁶⁸², comme le rappelle Alain Delcamp, car il permet aux sénateurs de garder une sensibilité aux intérêts des collectivités qui les ont eux-mêmes élus et de conserver une certaine marge de manœuvre à l'égard des groupes politiques et du Gouvernement. S'il est vrai que le cumul des mandats n'a que peu d'incidence sur le profil politique des parlementaires qui restera un élu de la République affilié à un parti politique pour lequel il fait campagne, il n'en demeure pas moins qu'il confère à son titulaire « une certaine assise lui permettant d'affirmer son autonomie et de marquer son attachement chaque fois qu'il en a l'occasion aux règles du parlementarisme classique »¹⁶⁸³.

¹⁶⁷⁹« Non cumul des mandats : Pourquoi faire une exception pour les sénateurs ? », l'Express du 18 septembre 2013.

¹⁶⁸⁰ Comme cette sénatrice appartenant au groupe UC qui témoigne : « les élus sont quand même des élus municipaux, donc le fait d'être maire, c'est très bien. Je me souviens que la dernière fois, je vous ai dit qu'il y avait 13 candidats, j'étais la seule à être maire. Je suis persuadée que ça pèse beaucoup : vous savez vous parlez le même langage, vous connaissez les préoccupations... il y a une proximité qui est très grande. »¹⁶⁸⁰, cité par, É. KERROUCHE, *op. cit.*, p. 121 ; En 1995, 235 sénateurs soit 73% détenait un mandat de conseiller municipal et plus de la moitié un mandat de Maire, informations relevées par A. DELCAMP, « La procédure législative regard et pratiques sénatoriales », *op. cit.*, p. 38.

¹⁶⁸¹ 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.

¹⁶⁸²*Ibid.*

¹⁶⁸³*Ibid.*

2. *La défense des intérêts territoriaux et des valeurs extérieures au pouvoir majoritaire*

Par sa mission constitutionnelle de représentation des collectivités territoriales, le Sénat traduit « la géographie de la France, sa terre, ses communautés, alors que l'Assemblée nationale en reflète la démographie et l'opinion saisie en un instant »¹⁶⁸⁴. Plus précisément, son mode d'élection et sa mission constitutionnelle le sensibilisent à certains intérêts, dont il peut se faire le porte-parole. La surreprésentation des communes les moins densément peuplées provenant du mode d'élection du Sénat se traduit par la défense de valeurs régulièrement qualifiées de conservatrices. Ces positions sénatoriales sont la cible de critiques relayées par l'Assemblée nationale lorsqu'elles s'opposent à sa majorité.

Les parlementaires de la seconde chambre sont attachés à certaines valeurs, qui sont différentes de celles partagées par la majorité gouvernementale. Elles ne sont conservatrices que dans la mesure où elles s'opposent à celles de l'Assemblée nationale jugées plus novatrices en raison de leur présence dans le programme présidentiel, ou encore par le fait qu'elles sont portées par le suffrage direct. Le système majoritaire provoque lui-même la distinction entre les valeurs conservatrices et les valeurs progressistes. Or, procédant du suffrage universel direct, l'Assemblée nationale s'attribue nécessairement la représentation des valeurs novatrices de son temps, tandis que le système électif du Sénat peut créer « un fossé »¹⁶⁸⁵ avec les aspirations portées par la majorité.

Ces valeurs sont différentes de celles qui animent le Gouvernement, car elles sont celles de l'électorat local. Le conservatisme n'est pas nécessairement la défense de valeurs obsolètes. Il peut être avant tout le refus de ruptures brutales non souhaitées fondamentalement dans le pays. Cependant, quelle que soit la majorité gouvernementale ou présidentielle, la seconde chambre n'a pas systématiquement manifesté son hostilité aux réformes de grande ampleur tendant aux évolutions de la société et ne saurait ainsi en

¹⁶⁸⁴ J. MASTIAS et J. GRANGE, *op. cit.*, p. 241.

¹⁶⁸⁵ « Le Sénat aurait vocation à représenter un courant d'opinion sans rapport avec ce que les Français souhaitent dans leur majorité », M. DOLEZ, *op. cit.*, pp. 24-25.

représenter une vision « statique »¹⁶⁸⁶. Les valeurs portées par les deux assemblées ne peuvent être identiques en raison de perceptions différentes de l'intérêt général.

Ces valeurs auxquelles le Sénat est tout particulièrement attaché sont : la libre administration des collectivités territoriales, la fiscalité locale, le mode d'élection des élus locaux, l'aménagement du territoire ou l'Europe. Les grandes réformes touchant aux collectivités territoriales peuvent rencontrer l'assentiment des collectivités intéressées, mais elles suscitent systématiquement un certain scepticisme et des débats riches à la seconde chambre. La surreprésentation de la population rurale dans le corps électoral sénatorial se traduit dans « la physionomie politique particulière que présente le Sénat »¹⁶⁸⁷. La participation quasi exclusive des conseillers municipaux des villes à faible densité de population, dont une grande part est issue des milieux ruraux, a pour conséquence un attachement plus important aux valeurs conservatrices des « moins modérées »¹⁶⁸⁸. Il en résulte que les majorités présentes dans les assemblées locales des communes les moins peuplées se retrouvent dans les groupes parlementaires du Sénat, « marqué par l'importance traditionnelle des formations centristes ou modérées »¹⁶⁸⁹.

L'affiliation à un groupe parlementaire n'est pas synonyme d'adhésion aux valeurs du parti national. Le sénateur estime qu'il ne doit pas son élection aux partis politiques nationaux, mais qu'il la doit aux représentants des collectivités qui l'ont élu. Sans être totalement apolitique, le sénateur respecte certaines valeurs chères aux collectivités, sans pour autant que ces dernières exercent sur lui une sorte de tutelle.

¹⁶⁸⁶ Intervention de Marc Dolez, JO débat séance publique du 26 janvier 2000, XII^{ème} législature, Assemblée nationale, p. 436. Ainsi entre 1981 et 1986, le Sénat vota l'abolition de la peine de mort, les lois anti casseurs, la suppression de la Cour de sûreté de l'Etat, la loi Quilliot sur le logement, la limitation du cumul des mandats électifs, le projet de loi relatif à la représentation des français de l'étranger, le projet de loi relatif aux droits des familles, le projet de loi relatif aux télévisions privées, la réforme de la composition du Conseil Economique et Sociale, le statut de la Polynésie, les droits et obligations des fonctionnaires, la formation des agents de la fonction publique, la réforme des caisses d'épargne, le projet de loi tendant à la sécurité des consommateurs ou encore les lois d'amnistie. Ces textes furent votés à une période de discordance entre les majorités parlementaires, alors que la nature de sa majorité parlementaire aurait conduit le Sénat, dans un système de bipolarisation, à refuser le soutien à la politique du Gouvernement.

¹⁶⁸⁷ J. GRANGE, « Représentation politique et sociologique du monde agricole et rural français : le poids des campagnes », *l'économie rurale*, n°237, 1997, p. 14.

¹⁶⁸⁸ R. FERRETTI, *op. cit.*, p. 10.

¹⁶⁸⁹ A. DELCAMP, « l'affirmation du Sénat », *op. cit.*, pp. 281-292.

Le système majoritaire résiste encore dans les communes les moins densément peuplées où les administrés ont davantage le souci du bien public local que de l'intérêt national. La surreprésentation des communes les moins peuplées a pour effet que le Sénat porte les valeurs partagées par une certaine portion de la population nationale, ne se retrouvant pas nécessairement dans la majorité de l'Assemblée nationale. L'opposition ou les composantes les plus diverses de la majorité doivent bénéficier d'une tribune d'expression. La seconde chambre peut encore assurer ce rôle, dans la mesure où l'Assemblée nationale ne peut prétendre à elle seule exprimer la volonté générale.

Les questions intéressant les collectivités locales sont des sujets de premier choix pour les sénateurs. Lors des « États généraux de la démocratie territoriale » lancés à l'initiative du Président Jean-Pierre Bel, les questions relatives entre autres à la démocratie locale, la décentralisation, la libre administration des collectivités et la répartition des compétences ainsi que la gestion de leurs ressources propres attribuées par la loi ont été parmi les principales préoccupations des parlementaires. Les sénateurs sont ainsi particulièrement attentifs, voire méfiants, à l'égard des principaux projets de réforme relatifs aux collectivités territoriales, indépendamment de la majorité et des relations entretenues avec l'Assemblée nationale. Ils se sont par exemple montrés particulièrement réservés sur les lois de décentralisation de 1982, bien qu'ils ne fussent pas par principe hostiles à son principe même¹⁶⁹⁰. Dans un sens identique, les sénateurs ont cherché à imposer leurs revendications pour la constitutionnalisation des lois de décentralisation en 2003 ou ont fait part de leur préoccupation quant à la représentation des collectivités territoriales lors de la réforme de 2010 créant le conseiller territorial, quitte à se démarquer de la politique de l'exécutif¹⁶⁹¹.

Tous ces sujets intéressent les sénateurs davantage en tant qu'élus qu'en tant qu'hommes politiques. Ces questions ayant trait aux collectivités territoriales font en effet l'objet d'un consensus au sein de l'hémicycle du Palais du Luxembourg. Il est fréquemment observable que les groupes politiques de la majorité ou de l'opposition se retrouvent pour voter un texte alors qu'ils s'opposent à l'Assemblée nationale en raison du clivage

¹⁶⁹⁰ La majorité sénatoriale de 1982 ne s'opposa pas dans son principe aux lois de décentralisation lors du premier septennat de François Mitterrand.

¹⁶⁹¹ Le Sénat adopta la loi créant le conseiller territorial à une majorité de 166 voix contre 160 en juillet 2010.

majoritaire. Ainsi le Sénat a adopté en première lecture lors de la séance du 6 juin 2013, le projet de loi relatif à la modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles avec le soutien des sénateurs UMP alors que leurs homologues à l'Assemblée nationale s'étaient prononcés largement en sa défaveur¹⁶⁹². Par ailleurs les sénateurs écologistes s'étaient abstenus sur le texte en première lecture au Sénat alors que les parlementaires du Palais Bourbon appartenant au même groupe avaient voté largement en sa faveur en première lecture¹⁶⁹³.

Certains sujets font donc dépasser à la seconde chambre le clivage majorité/opposition mis en place par le fait majoritaire, tandis qu'ils le maintiennent à l'Assemblée nationale. Le changement législatif ayant trait au territoire de la République est une des principales craintes du personnel de la seconde chambre. Les transformations législatives touchant aux collectivités territoriales ont aux yeux des sénateurs un caractère « suspect puisqu'elles apparaissent comme une atteinte à l'équilibre social et moral auquel les sénateurs se réfèrent »¹⁶⁹⁴.

Indépendamment de la majorité sénatoriale et des relations entretenues avec le Gouvernement, le sénateur se méfie donc des initiatives gouvernementales ayant trait à la fusion des collectivités ou à la réduction du nombre de structures locales¹⁶⁹⁵. Il en va également à l'occasion de la création de nouvelles entités territoriales ou intercommunales, de la modification du régime des impôts locaux ou encore de la question du cumul des fonctions parlementaires et locales¹⁶⁹⁶. Il s'agit donc de défendre davantage « le système local en vigueur et les élus locaux en place »¹⁶⁹⁷, plutôt que de se laisser aller aux aléas des

¹⁶⁹² A l'occasion du scrutin 254 du 6 juin 2013 : sur les 131 membres du groupes UMP au Sénat : 31 votèrent le texte et 92 choisirent l'abstention ; lors de son passage à l'Assemblée nationale à l'occasion du scrutin 588 du 23 juillet 2013 : 189 députés sur les 199 que comptent le groupe UMP à l'Assemblée nationale votèrent contre et seul 4 votèrent en sa faveur.

¹⁶⁹³ Les groupes écologistes à l'occasion du même scrutin à l'Assemblée nationale votèrent à 14 voix en sa faveur sur les 17 que compte le groupe parlementaire ; Au Sénat, les 12 parlementaires qui constituent le groupe, votèrent l'abstention. A la Seconde chambre, le texte fut adopté en première lecture grâce aux renforts des voix issues de la droite et du centre.

¹⁶⁹⁴ J. MASTIAS et J. GRANGE, *op. cit*, p. 248.

¹⁶⁹⁵ Le Sénat manifesta ainsi une inquiétude particulièrement grande quant aux lois organiques et ordinaires du 18 mai 2013 relatives à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral, qui envisagent la réduction par moitié du nombre de cantons.

¹⁶⁹⁶ Le Sénat vota ainsi le texte sur l'interdiction de cumuler un mandat parlementaire avec un mandat exécutif local, mais après avoir proposé une rédaction totalement étrangère au projet gouvernemental à l'occasion du scrutin du 19 septembre 2013.

¹⁶⁹⁷ J. MASTIAS et J. GRANGE, *op. cit*, p. 241.

nouvelles propositions de gestion locale que le contexte et les intérêts électoralistes pourraient justifier. Un conservatisme ambiant anime donc les sénateurs sur certains sujets législatifs, dont les collectivités territoriales constituent un exemple significatif. Ce conservatisme a le mérite de dépasser le clivage majorité/opposition et ne s'observe pas à l'encontre de l'ensemble des sujets nationaux. Le consensus républicain peut être trouvé sur un grand nombre de questions en dépit de majorités politiques différentes présentes dans les deux chambres.

La différenciation produite par la spécificité du mandat parlementaire justifie institutionnellement la place de la seconde chambre dans le système constitutionnel et politique de 1958. La différenciation au sein de la fonction représentative s'observe également dans les modes de suffrage et de scrutin des parlementaires de la seconde chambre dans la mesure où l'Assemblée nationale en charge de l'expression du fait majoritaire se révèle incapable de représenter exactement l'opinion nationale¹⁶⁹⁸.

Section 2 : Les garanties modératrices institutionnelles liées à l'élection des parlementaires de la seconde chambre sous la V^e République

La physionomie politique du Sénat et les motivations parlementaires qui animent ses membres découlent largement des conditions de leur élection, tandis que « le choix d'un système électoral détermine l'identité de l'assemblée à élire »¹⁶⁹⁹. Le choix des règles électorales ne peut être opéré « indépendamment des fonctions ainsi attribuées à chaque organe représentatif, ce qui impose des bases particulières et différentes (...) du fait des responsabilités respectives »¹⁷⁰⁰. Les imperfections de l'Assemblée nationale à représenter complètement la Nation française compte tenu de la bipolarisation de la vie politique

¹⁶⁹⁸ « l'Assemblée nationale ne peut représenter d'une manière totalement exacte l'opinion dans sa diversité puisque, d'une part, les circonscriptions législatives ne sont pas constituées d'un nombre absolument égal d'habitants et, d'autre part, le scrutin majoritaire ne donne pas à chaque courant d'opinion une représentation correspondant strictement à son audience dans l'opinion », *in* P. GIROD, *op. cit.*, p. 15.

¹⁶⁹⁹ L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 10.

¹⁷⁰⁰ P. GIROD, *op. cit.*, p. 6.

justifient l'apport par la seconde chambre d'un complément représentatif au moyen d'une différenciation dans l'obtention et dans la conception du mandat électif¹⁷⁰¹. La dualité des chambres permet d'assurer une représentation plus « exacte de l'opinion du pays par le Parlement »¹⁷⁰². Cette différence réside notamment dans les caractéristiques propres au suffrage des sénateurs. Le suffrage universel indirect a été préféré au suffrage direct des députés (**Paragraphe 1**) en raison des vertus institutionnelles qu'il est supposé produire sur son titulaire. La V^e République fait aujourd'hui cohabiter deux systèmes bien différents de scrutins, qui ont eu pour conséquence de produire des différences certaines dans la composition politique de la seconde chambre et donc sur le comportement politique de ses membres à l'égard de la majorité (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : La conservation par la V^e République des propriétés institutionnelles liées à la nature du suffrage sénatorial

Le suffrage sénatorial s'inscrit dans la perspective du bicamérisme différencié¹⁷⁰³. Le suffrage universel indirect conservé par le constituant originaire de 1958 pour les élections sénatoriales a été maintenu afin d'apporter son concours à l'absence d'une majorité parlementaire à l'Assemblée nationale. Dans l'histoire constitutionnelle française du bicamérisme, le suffrage universel indirect s'applique aux élections sénatoriales depuis la III^e République et cohabite harmonieusement et complémentirement avec le suffrage universel direct (**A**), en raison de ses effets institutionnels jugés appréciables par le législateur et le constituant originaire de 1958 et de ses effets bénéfiques sur le parlementaire dans l'exercice de sa fonction (**B**).

¹⁷⁰¹ « Si notre Chambre des Communes était un idéal si elle représentait parfaitement la Nation, si elle se montrait toujours modérée et éloignée des passions politiques, si, renfermant des gens de loisirs, elle n'omettait jamais les formes limitées et régulières qui seules peuvent conduire un bon jugement, il est certain que nous pourrions nous passer d'une autre chambre plus élevée », in W. BAGEHOT, *op. cit.*, p. 163.

¹⁷⁰² « Dans l'opinion publique, il y a partout deux tendances : une tendance novatrice, disposée à aller de l'avant, qui réclame des réformes, et une autre tendance qui représentent l'attachement à ce qui existe, l'esprit de prudence, de tradition, de conservation », in J. LAFERRIERE, *Manuel de droit constitutionnel*, Montchrestien, 2^{ème} éd., 1947, p. 628.

¹⁷⁰³ « L'essence du bicamérisme réside d'abord, (...), dans une représentation différenciée de la Nation. L'un des éléments de cette différenciation, c'est bien sûr l'élection au scrutin universel indirect », Intervention de Manuel Valls, JO débat séance publique, Séance du 13 juin 2013, Sénat, Session 2012-2013, p. 5816.

A. La normalisation de la mixité du suffrage universel des parlementaires de la V^e République.

Dans un système bicaméral, les deux chambres se doivent de posséder des éléments de différenciation en vue d'engendrer des effets institutionnels significatifs. L'établissement historique d'un mode de suffrage universel différent au sein du Parlement est sans nul doute le meilleur moyen de produire des personnalités parlementaires spécifiques dans les deux chambres (1). Le suffrage des sénateurs est aujourd'hui constitutionnalisé dans ses modalités (2), preuve que le constituant de 1958 a souhaité conserver ses effets institutionnels attendus au nom de la différenciation entre les chambres.

1. Les garanties historiques de la mixité du suffrage universel

Sous la III^{ème} République, le collège local des électeurs sénatoriaux « devait désigner de préférence des hommes d'âge, d'expérience, et détachés des querelles d'intérêt »¹⁷⁰⁴. La désignation de sénateurs inamovibles choisis par cooptation jusqu'à la réforme de 1884 modifiant la loi constitutionnelle relative au Sénat du 24 février 1875 « rehaussait la capacité politique de la seconde chambre par leur autorité morale ou leur situation sociale »¹⁷⁰⁵.

L'idée d'un suffrage « mixte » à l'intérieur de la seconde chambre devait émerger à nouveau en 1946 avec la naissance de la IV^e République. En effet, le Conseil de la République était composé de 315 membres répartis selon une procédure originale rappelant celle de 1875 : 265 de ses membres étaient élus par les collectivités territoriales métropolitaines, algériennes ou des territoires d'outre-mer, les 50 membres restants étant désignés par l'Assemblée nationale¹⁷⁰⁶. Il fallut attendre 1948 pour que l'ensemble des parlementaires du Conseil de la République, qui prendront à cette occasion le nom de « sénateurs », soient élus au suffrage universel indirect par les assemblées territoriales de métropoles, de l'outre-mer ou des colonies¹⁷⁰⁷. Cependant le Conseil de la République n'a pas été conçu dans une quelconque perspective d'apporter son soutien à la majorité de

¹⁷⁰⁴ M. DEBRE, *Au service de la Nation : Essai d'un programme politique*, Stock 1963.

¹⁷⁰⁵ *Ibid.*

¹⁷⁰⁶ Art.1^{er} de la loi n° 46-2383 du 27 octobre 1946.

¹⁷⁰⁷ Art.1^{er} de la loi n° 48-1471 du 23 septembre 1948.

l'Assemblée nationale. La restriction des pouvoirs de la seconde chambre faisant à l'époque partie des premières ébauches constitutionnelles du parlementarisme rationalisé.

Dans une conception aristocratique longtemps ancrée dans l'histoire constitutionnelle française, le suffrage à deux degrés opérait « un filtrage préalable »¹⁷⁰⁸ à l'élection des parlementaires par l'intervention d'électeurs dits « secondaires » pour réemployer l'expression de Tocqueville. Le suffrage universel indirect appliqué aux membres de la seconde chambre fait intervenir les conseils chargés de la représentation des intérêts locaux qui peuvent prêter un utile concours à l'idée « pondératrice »¹⁷⁰⁹. Le suffrage indirect ne permet pas de proposer la représentation d'une autre catégorie juridique face au suffrage direct, mais il permet au contraire d'opposer, au sein d'un même concept juridique, une représentation différenciée dans un souci de modération politique¹⁷¹⁰.

L'utilisation du suffrage universel direct procède d'une logique de bon sens dans un régime parlementaire : donner une majorité parlementaire issue du soutien du peuple à l'exécutif pour lui permettre de gouverner et d'appliquer son programme politique. Le scrutin indirect semble donc *a priori* exclure le Sénat de tout soutien actif à la détermination et à la conduite de la politique de la Nation. Son utilisation avait une motivation politique, consistant à obtenir l'élection des éléments de la Nation jugés les plus conservateurs »¹⁷¹¹. Ainsi sous la III^e République, le Sénat se devait de représenter les éléments monarchistes de la société française présents dans les petites localités face aux forces républicaines se

¹⁷⁰⁸ « Le citoyen est en effet plus compétent pour choisir un électeur secondaire qui vit auprès de lui, qu'il connaît que pour désigner un député parmi le candidat qu'il peut n'avoir jamais rencontré et dont il ne sait rien », in A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, cité par P. DUEZ et JOSEPH-BARTHELEMY, *op. cit.*, p. 377.

¹⁷⁰⁹ « Ils peuvent jouer le rôle de vedettes avancées pour renseigner le corps élu : leurs vœux ne sont pas comparables aux pétitions des particuliers ou aux sommations des comités électoraux », *Ibid* ; Dans le même sens L. DUGUIT affirme : « Il est hors de doute que le suffrage indirect assure une meilleure sélection, atténue l'ardeur des luttes électorales, évite les entraînements irréfléchis », in *Manuel de droit constitutionnel*, Ed. Panthéon-Assas, 2007, p. 170.

¹⁷¹⁰ « La question n'est donc pas tant de représenter autre chose que le peuple, collectivités, territoires, ou ce que l'on voudra, que d'opposer le peuple au peuple dans un souci de modération politique. Opposer le peuple lui-même, c'est aussi reconnaître qu'il ne s'exprime qu'au moyen de ses représentants et qu'il ne peut se réduire à l'expression de la majorité de ses porte-parole », in P-E. SPITZ, *op. cit.*, p. 1239.

¹⁷¹¹ M. DUVERGER, *Naissance de la cinquième République : analyse de la constitution par la revue française de science politique en 1959*, PFNSP, 1959.

trouvant dans les communes urbaines et représentées à l'Assemblée nationale. La ruralité était alors perçue comme, « un pôle de stabilité face à l'effervescence révolutionnaire citadine »¹⁷¹².

Le scrutin indirect pourrait également assurer la représentation de la diversité du peuple français dans la théorie constitutionnelle, dont les ébauches n'ont jamais été aussi riches qu'entre la période de 1870 à 1940. Pour reprendre l'analyse de Georges Burdeau, « le peuple, ce serait d'un côté un ensemble de gens situés, diversifiés ; de l'autre, une collectivité homogène de citoyens abstraits »¹⁷¹³. Il importe donc, dans cette conception, que deux assemblées représentent indissociablement une seule et même chose, le peuple français. Il faut ici entendre le peuple français comme composant de la Nation souveraine une et indivisible dont la charge d'expression incombe entre autres aux représentants parlementaires. Cette dualité représentative doit trouver sa source dans des systèmes électoraux différents, dont l'un utilisera le suffrage indirect afin de compléter la représentation assurée par l'assemblée élue au suffrage direct. En effet, il est légitime de penser que « les représentants des collectivités territoriales sont plus porteurs des intérêts de l'entité qu'ils représentent lorsqu'ils sont désignés ou élus par les organes exprimant juridiquement et politiquement la volonté de cette entité »¹⁷¹⁴.

Dans un souci d'extension de la théorie moderne de la démocratie, le suffrage universel direct est la meilleure source de légitimité. Le suffrage indirect perd aujourd'hui de sa popularité puisqu'il a été aboli dans de nombreux États fédéraux comme les États-Unis depuis 1913¹⁷¹⁵, les élections au *Bundesrat* allemand ou pour le Conseil des États en Suisse. Dans les États unitaires, même fortement régionalisés comme l'Italie, Le Royaume-Uni ou l'Espagne, les membres des secondes chambres restent élus directement par les habitants des entités *infra* étatiques ou nommés par le pouvoir. Le suffrage universel indirect n'est guère maintenu aujourd'hui que pour quelques Parlements bicaméraux comme en Russie, au Pays-Bas ou en Slovénie, la plupart des États ayant adopté la forme unitaire ont instauré une seconde chambre élue au suffrage universel direct à l'instar de la Roumanie, la République

¹⁷¹² M. DOLEZ, *op. cit.*, p. 20.

¹⁷¹³ M. DUVERGER, *op. cit.*, 1959.

¹⁷¹⁴ R. FERRETTI, *op. cit.*, p. 10.

¹⁷¹⁵ Modification du XVII^{ème} amendement de la Constitution de 1787 entrée en vigueur le 8 avril 1917.

tchèque, l'Irlande ou la Pologne. La seconde chambre française fait donc une nouvelle fois actuellement figure d'exception, en maintenant l'intervention des collèges territoriaux.

Le système majoritaire de la V^e République permet encore de justifier la présence du suffrage indirect. Influencés notamment par Tocqueville, les partisans monarchistes lors des débats constitutionnels de 1875 pensaient que « les assemblées locales, souvent administrées par des notables conservateurs ou modérés, seraient le siège d'un contre-pouvoir efficace face à un éventuel gouvernement républicain »¹⁷¹⁶. Le mode de désignation des sénateurs alternant le suffrage universel et procédure de nomination jusqu'en 1884, devait apporter au système institutionnel de la III^e République la valeur modératrice qui manquait aux institutions de 1875.

Ce bicamérisme différencié à l'intérieur comme à l'extérieur des chambres, dans l'expression du suffrage universel comme dans le mode de scrutin, n'est donc pas une innovation de la V^e République, mais il est une sorte de bien acquis de l'histoire constitutionnelle française. La seconde chambre sous la III^e comme sous la V^e apparaissait non comme une chambre émanatrice d'une majorité parlementaire, mais au contraire stabilisatrice et complémentaire de la majorité gouvernementale. Ce renfort majoritaire a été obtenu par le maintien du suffrage universel indirect.

2. *La garantie de la préservation du suffrage sénatorial par la constitutionnalisation du suffrage*

La V^e République a conservé l'héritage constitutionnel des républiques précédentes par la constitutionnalisation du suffrage indirect. L'innovation inscrite à l'article 24 C., au sujet de la représentation des collectivités territoriales par le Sénat, ne traduit « nullement une volonté de renforcer la seconde assemblée ou de modifier son rôle »¹⁷¹⁷. Contrairement aux Constitutions précédentes, la spécificité du collège sénatorial nécessitant l'application du scrutin indirect n'est pas constitutionnalisée¹⁷¹⁸. Ledit article se borne à rappeler le

¹⁷¹⁶ F. ROBBE, *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat*, LGDJ, 2001, in « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », *op. cit.*, p. 729.

¹⁷¹⁷ *Ibid.*

¹⁷¹⁸ L'art.4 de la Loi Constitutionnelle du 24 février 1875 relative au Sénat disposait en ce sens après sa révision en 1884 « les sénateurs des départements et des colonies sont élus à la majorité absolue et

caractère indirect du suffrage universel des sénateurs. En l'absence de constitutionnalisation, la seconde chambre peut être légitimement menacée par les volontés de réforme exprimées par le pouvoir majoritaire. Sous le couvert d'assurer la démocratisation et une amélioration de la représentativité du suffrage des sénateurs, le législateur pourrait être animé d'un intérêt électoraliste de viser à renforcer sa majorité.

Ces dispositions combinées commandent seulement que l'élection du Sénat soit, pour l'essentiel tout au moins, « une élection au deuxième degré »¹⁷¹⁹. En revanche la notion de suffrage indirect en droit constitutionnel ne présuppose pas que les élus procèdent pour leur élection du suffrage universel direct et encore moins des collectivités locales¹⁷²⁰. Si le Conseil constitutionnel a considéré que « l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques »¹⁷²¹, il n'a pas, semble-t-il, formulé pareille exigence concernant le suffrage indirect. À partir du moment où l'ensemble des collectivités territoriales sont représentées dans le collège, les disparités entre elles semblent justifiées à condition que d'une part, que chaque collectivité possède une représentation minimale et d'autre part, les collectivités les plus peuplées puissent élire des délégués supplémentaires à titre de correctif démographique¹⁷²². À l'occasion des lois modifiant le mode de scrutin des sénateurs, le Conseil constitutionnel a contribué à la précision de la notion de suffrage indirect, par son association à la fonction constitutionnellement dévolue.

quand il y a lieu au scrutin de liste, par un collège réuni au chef-lieu du département ou de la colonie est composé : des députés, des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement, des délégués élus, un par chaque conseil municipal, parmi les électeurs de la commune ». L'art.6 de la Constitution du 27 octobre 1946 disposait en ce sens : « Toutefois, les deux Chambres sont élues sur une base territoriale, l'Assemblée nationale au suffrage universel direct, le Conseil de la République par les collectivités communales et départementales, au suffrage universel indirect ».

¹⁷¹⁹ J-E. 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.

¹⁷²⁰ « La notion de suffrage indirect n'implique pas que seuls les élus du suffrage universel direct puissent faire partie du collège sénatorial ni même que leur nombre doive être prépondérant au sein de celui-ci », in P-E. SPITZ, *op. cit.*, p. 1239.

¹⁷²¹ Cons. const., 86-208 DC, 1er et 2 juillet 1986 sur la loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales.

¹⁷²² Voir notamment, Cons. const., 94-358 DC, 26 janvier 1995. L. FAVOREU et L. PHILIP notent ainsi que s'il n'est « pas impossible que le Conseil étende ainsi sa jurisprudence aux élections sénatoriales : mais il le ferait sans doute de manière moins stricte car (le Sénat) représente aussi les collectivités territoriales, en tant que telles », in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 15^{ème} éd., 2009, p. 258.

Si le suffrage indirect est demeuré ancré dans l'esprit des constituants originaires de 1958, ces derniers n'ont pas constitutionnalisé la composition du collège sénatorial. En tout état de cause, ils souhaitent que les sénateurs procèdent pour leur élection d'élus du suffrage universel direct et de représentants au sein des territoires¹⁷²³. Le suffrage justifie constitutionnellement, en revanche, le mode d'élection des sénateurs qui doit obéir à un scrutin localisé faisant participer l'ensemble des collectivités territoriales de la République originelles comme nouvellement créées par le législateur.

L'électorat des sénateurs implique alors l'élection d'un collège qui doit être composé essentiellement des élus locaux, même si des personnalités non élues peuvent être admises, dans la limite d'une proportion limitée par rapport aux effectifs des collèges des assemblées locales¹⁷²⁴. Si le législateur envisage la création d'une nouvelle collectivité territoriale, il lui appartiendra de procéder à une modification du collège sénatorial afin d'y inclure son assemblée délibérante. Le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé que la création d'une nouvelle catégorie de collectivité exigeait « la modification des dispositions législatives relatives à la représentation de ces mêmes collectivités au Sénat »¹⁷²⁵.

Le Conseil constitutionnel a rappelé dans une décision de 1992 que le Sénat, en tant que représentant des collectivités territoriales, devait par conséquent « être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités »¹⁷²⁶. Cette décision vient pallier les lacunes du texte constitutionnel, en identifiant dans un premier temps l'électorat sénatorial, tout en lui donnant dans un second temps une valeur constitutionnelle au nom précisément de la mission qui lui a été conférée par le constituant. Si le collège sénatorial dans sa majorité doit émaner des conseils électifs locaux, il ne saurait admettre, suivant l'interprétation faite par le Conseil constitutionnel, d'électeurs supplémentaires ne provenant

¹⁷²³ « La vie locale, elle aussi, a ses tendances et ses droits. Elle les a dans la Métropole. Elle les a, au premier chef, dans les territoires d'outre-mer, qui se rattachent à l'Union Française par des liens très divers. (...). L'avenir des 110 millions d'hommes et de femmes qui vivent sous notre drapeau est dans une organisation de forme fédérative, que le temps précisera peu à peu, mais dont notre Constitution nouvelle doit marquer le début et ménager le développement », extrait du discours de Bayeux prononcé le 16 juin 1946 par le général de Gaulle.

¹⁷²⁴ Cons. const., 2000-431 DC, 6 juillet 2000.

¹⁷²⁵ Cons. const., 82-138 DC, 25 février 1982, Loi portant statut particulier de la région de Corse, in, *Constitution de la V^e République : textes, jurisprudence, pratique*, C. DEBBASCH, F. COLLIN, K. FAVRO, L. DESFONDS, P. MARCANGELO (dirs.), Economica, 5^e éd., 2012, p. 270.

¹⁷²⁶ Cons. const., 92-308 DC, 9 avril 1992.

pas des collèges électifs. En constitutionnalisant les éléments du suffrage universel des sénateurs, le Conseil constitutionnel assure la protection du mode d'élection de la seconde chambre face aux volontés majoritaires et unilatérales de l'Assemblée nationale.

Le projet de loi du 21 juin 2000, en fixant à 300 le seuil à partir duquel les communes de plus de 30000 habitants pouvaient désigner un délégué supplémentaire en vue de l'élection des sénateurs, conduisait à « une augmentation spectaculaire des électeurs sénatoriaux dépourvus de mandats locaux »¹⁷²⁷. Les délégués supplémentaires ne sont ainsi plus assimilés « un correctif démographique », mais sont pleinement assimilés à des électeurs sénatoriaux. S'il est vrai que jamais depuis 1875 n'a été consacrée la règle selon laquelle « les conseillers municipaux sont délégués de droit »¹⁷²⁸, il est en revanche certain que, bien que désignés par les élus locaux, les délégués supplémentaires ne sont pas en eux-mêmes des élus locaux. En revanche, ces délégués sont désignés par les conseillers municipaux et sont inscrits sur les listes électorales en tant que résidents dans la commune, ce qui permet encore de faire le lien avec la collectivité.

Ces délégués sont désignés par les communes les plus urbanisées et sont généralement des militants des partis politiques, partageant la même sensibilité que leurs électeurs. Leur afflux distend, comme le note Jean-Éric Schoettl, « les liens noués par le constituant entre Sénat et élus locaux, comme entre suffrage universel et Sénat »¹⁷²⁹. En pratique, les sénateurs sont les élus « des partis politiques autant que ceux des collectivités territoriales »¹⁷³⁰. Or, si les partis politiques aux termes de l'article 4 C. « concourent à l'expression du suffrage », ils ne sauraient en revanche posséder un droit constitutionnel à la désignation des sénateurs au même titre que les députés. Le Conseil constitutionnel a ainsi constitutionnalisé le suffrage des sénateurs, dans un sens dérivé à la fois du produit de l'histoire constitutionnelle française et de l'interprétation des vœux du constituant originaire.

¹⁷²⁷ « Globalement, leur proportion au sein du collège des « grands électeurs » passait de 8 % à 28 %. Dans certains départements (...), les électeurs sénatoriaux dépourvus de mandats locaux devenaient même majoritaires. Un délégué pour 300 habitants cela ferait environ 213.000 délégués à l'échelon national, au lieu de 137.000 dans le projet du gouvernement, soit 56 % de plus en moyenne », in J-E. SCHOETTL, *op. cit.*, p. 19. Avec la loi du 2 août 2013, le nombre de délégué supplémentaire représente aujourd'hui 10,2% de l'électorat national, contre 8,3%.

¹⁷²⁸ P-E. SPITZ, *op. cit.*, p. 1239.

¹⁷²⁹ J-E. SCHOETTL, *op. cit.*, p. 19.

¹⁷³⁰ *Ibid.*

Si le suffrage indirect possédait déjà valeur constitutionnelle dans la mesure où il figurait à l'article 24 du texte constitutionnel, l'ensemble du collège électoral composant ce même scrutin est également constitutionnalisé par le juge constitutionnel. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Sénat représentait également les Français établis hors de France. Désormais les députés comme les sénateurs représentent les Français ayant leur domicile à l'étranger. La constitutionnalisation de la représentation parlementaire des Français établis hors de France, n'est donc pas divisible une nouvelle fois, de la représentation de la Nation souveraine qui incombe au bicamérisme français¹⁷³¹. Les élections locales comme internationales (au sein de l'AFE) sont donc à surveiller de très près par les futurs sénateurs puisqu'elles sont le fief électoral qui conditionnera la victoire des prétendants à la seconde chambre. Le corps électoral des sénateurs doit comporter l'ensemble des catégories des collectivités, ces dernières devant être représentées dans leur totalité et dans leur entière diversité. Cependant, le collège sénatorial dans chaque département n'a pas pour objet d'assurer une représentation propre à chacune des collectivités. La représentation des collectivités territoriales de la République doit être totale et non individualisée dans leurs différentes catégories, ce qui demeure respectueux de l'indivision de la Nation comme de la forme unitaire de l'État¹⁷³².

Le suffrage universel indirect, qui oblige nécessairement le passage des citoyens électeurs par d'autres électeurs dans un territoire donné, trouve donc en quelque sorte une base constitutionnelle dans l'article 24 C. Il doit se justifier au nom du maintien d'un bicamérisme différencié par la V^e République comme au nom d'une tradition constitutionnelle bien établie. Le constituant comme le Conseil constitutionnel assure la protection du suffrage sénatorial face à la volonté réformatrice de la majorité qui n'aurait pas reçu l'accord du Sénat. En revanche, pas plus que sous les deux Républiques

¹⁷³¹ Comme l'a récemment rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 8 janvier 2009 relative à la loi sur l'élection des députés et la commission de l'article 25 : « qu'en outre, comme tous les autres députés et les sénateurs, les députés représentant les Français établis hors de France représenteront au Parlement la Nation tout entière et non la population de leur circonscription d'élection ».

¹⁷³² C'est ce qu'a jugé le Conseil constitutionnel à propos de la substitution dans le collège des sénateurs, des conseillers régionaux au profit des conseillers à l'Assemblée de Corse : Cons. const., 91-290 DC, 09 mai 1991, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse : « que si l'article 24 de la Constitution impose que les différentes collectivités territoriales soient représentées au Sénat, il n'exige pas que chaque catégorie de collectivités dispose d'une représentation propre ».

précédentes, le Sénat ne peut être perçu comme « un porte-parole des pouvoirs locaux au sein du Parlement »¹⁷³³. Il devient alors important de comprendre en quoi les effets de ce suffrage localisé sont susceptibles de faire du Sénat un « gardien désintéressé de la République »¹⁷³⁴.

B. Les influences institutionnelles du scrutin localisé indirect

Le système électif institué par le législateur et le constituant de 1958 détermine, du moins en partie, le comportement parlementaire des membres de la seconde chambre. Le système électoral réunissant un collège de « spécialistes » confère au sénateur le statut de notable local (1). Il convient également de tenir compte de la mixité du système électif pour expliquer l'absence retardée du fait majoritaire au sein de la seconde chambre (2).

1. La préservation au système majoritaire par la notabilisation du suffrage

L'institution sénatoriale présente à plusieurs points de vue le caractère d'une assemblée parlementaire « individualiste »¹⁷³⁵ en raison du suffrage indirect et de la notabilisation qu'il encourage. La faible médiatisation de la campagne électorale a pour effet que le sénateur n'a guère de chance de devenir « une vedette de la politique spectacle »¹⁷³⁶. Les notables doivent davantage leurs sièges « à des fidélités personnelles qu'à des références partisans »¹⁷³⁷ particulièrement en milieu rural. L'image présentée par le Sénat de la V^e

¹⁷³³ F. ROBBE, « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », *op. cit.*, p. 729. Dans un sens identique B. ROMAN affirme : « Le Sénat est avant tout le porte-voix des petites communes qui sont surreprésentées dans le collège », in, JO débat et compte rendu n°91 de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la République, Assemblée nationale, XIV^{ème} législature, p. 2.

¹⁷³⁴ M. DEBRE, *op. cit.*

¹⁷³⁵ J. MASTIAS, « Les secondes chambres en Europe occidentale : légitimité ? Utilité ? », *op. cit.*, p. 184.

¹⁷³⁶ « C'est surtout parce que n'ayant pas lieu au suffrage universel direct, son élection n'est pas un événement qui pourrait remuer le pays pendant des semaines à renfort de propagande et qu'elle traduit beaucoup moins que les députés, les mouvements, les passions et les soubresauts de l'opinion », in J. CLUZEL, *Le Sénat dans la société française*, Economica, 1990, p. 10.

¹⁷³⁷ J-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *RDP*, 1993, p. 1000.

République est, dans une certaine mesure, celle des « notables face aux couches populaires »¹⁷³⁸ représentées à l'Assemblée nationale.

Le caractère indirect du suffrage donne au Sénat plus de permanence qu'à l'Assemblée. Ce mode de suffrage permet à ses membres de conserver « un esprit de corps »¹⁷³⁹ provenant d'un contact plus relâché avec le corps électoral populaire et d'un rapprochement avec les représentants des collectivités décentralisées. Pour les partisans du monocamérisme, le suffrage indirect est antidémocratique, car il oblige l'électeur à passer par un intermédiaire pour élire le parlementaire. Dans la mesure où ces intermédiaires sont des élus locaux procédant pour leur élection du suffrage populaire, cette critique ne fait plus aujourd'hui l'unanimité.

Ces notables de la seconde chambre sont d'abord des personnalités locales ayant une solide renommée dans la circonscription départementale, issue des différentes fonctions occupées dans une assemblée locale délibérante ou en dehors. Ces notables se distinguent donc du simple candidat qui, n'ayant pas l'expérience des affaires publiques, bénéficie néanmoins de l'appui d'une formation politique nationale. Moins redevables aux partis nationaux pour leur carrière qu'à leur expérience des affaires locales, ils étaient perçus par les constituants de 1958 comme les premiers défenseurs du régime nouvellement créé. Le général de Gaulle entendait ainsi « s'appuyer sur les notables ruraux »¹⁷⁴⁰ pour dénoncer l'emprise des partis. Ces notables ruraux devaient avoir une vision davantage éclairée de l'intérêt général au détriment de l'intérêt partisan, ce qui pouvait servir d'appui au Gouvernement en cas de défaillance des éléments de la majorité qui soutenaient la V^e République.

Le Sénat de 1959 était composé pour l'essentiel de membres déjà parlementaires sous la IV^e République au sein du Conseil de la République. La seconde chambre devint à ses débuts une assemblée « refuge pour les technocrates du régime de 1946 », dont certaines personnalités telles qu'Edgar Faure, François Mitterrand ou Gaston Defferre, n'étaient pas les plus favorables au régime de 1958 et donc moins à même d'apporter un soutien au Gouvernement gaulliste. Si le suffrage indirect a échoué à permettre l'émergence d'une

¹⁷³⁸ Y. WEBER, « la crise du bicamérisme », *RDP*, 1972, p. 579.

¹⁷³⁹ M. HAURIOU, *op. cit.*, p. 479.

¹⁷⁴⁰ M. REYDELLET, « Le bicamérisme a-t-il un avenir en France ? », *RDP*, 2001, p. 1779.

majorité sénatoriale fidèle au régime et au Gouvernement du général de Gaulle, l'émergence du fait majoritaire et la bipolarisation du Sénat depuis les années 1980 ne contribuent plus aujourd'hui à faire des sénateurs des « notables traditionnels »¹⁷⁴¹. En revanche, les modalités du suffrage contribuent encore à conférer aux élus de la seconde chambre une physionomie politique et parlementaire différente de celle des députés.

La principale source de cette notabilité réside dans la localisation du suffrage. La départementalisation du scrutin, renforcée par la participation des communes rurales largement plus nombreuses que les communes urbaines, est d'abord favorable à la création d'un environnement propice au développement de ces notabilités. Ainsi que l'affirme Jean Mastias, un scrutin qui se déroule à « l'intérieur d'un cercle restreint dans un milieu principalement rural engendrera une assemblée où les notables seront nombreux »¹⁷⁴². La présence de candidats expérimentés dans les affaires locales et d'un certain âge, corollaire de cette localisation, permet aux notables politiques de réussir une percée politique bien plus aisément que les jeunes candidats novices en politique, même si ceux-ci ont fait une belle carrière au sein des structures partisans.

Au sein du département se livre un véritable combat d'investiture entre des hommes bien plus qu'entre des idées. Le sénateur Michel-Maurice Bokanowski rappelait en ce sens que les électeurs locaux votent « davantage pour des administrateurs éprouvés que pour des doctrines »¹⁷⁴³. Les administrateurs locaux seraient donc ces personnalités chargées d'expérience dans la gestion publique locale, opposés aux candidats extérieurs se réfugiant derrière leur profession de foi dictée par le parti national¹⁷⁴⁴. Ces notables, généralement anciens titulaires d'un mandat exécutif local, « ont été élus davantage pour leurs qualités d'administrateurs que pour leurs opinions politiques »¹⁷⁴⁵. Les électeurs locaux choisissent un candidat déjà doté d'une expérience dans la gestion des affaires locales et par conséquent

¹⁷⁴¹ J.-M. GUISLIN, *La Chambre haute : hier en France, aujourd'hui en Europe*, Université Charles de Gaulle-Lille III, 2012.

¹⁷⁴² J. GRANGE, « Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat », *RFSP*, 1990, p. 25.

¹⁷⁴³ É. GUICHARD-AYOUB, « Le Sénat est-il une chambre conservatrice ? », in *Études sur le Parlement de la V^e République*, Paris PUF, 1965, p. 25.

¹⁷⁴⁴ L'ancien ministre Albin Chalandon renchérit en ce sens qu'« il s'agit d'une revanche des notables sur les masses », *Ibid* ; « Ces collègues sont donc formées de personnes élues, qui ont toutes une expérience de la gestion des affaires publiques et dont le vote sera guidé tout particulièrement par le souci de la communauté qu'ils administrent et non par des considérations de politique nationale », in L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 12.

¹⁷⁴⁵ É. GUICHARD-AYOUB, *op. cit.*, p. 25.

sensibilisé aux intérêts et aux difficultés rencontrées par les collectivités. En l'absence d'un suffrage direct, l'élection sénatoriale demeure peu médiatisée et nationalisée. Elle se déroule ainsi presque à l'insu des citoyens électeurs ayant élu les députés et le Président de la République, dans « un cercle restreint entre gens qui, la plupart du temps, se connaissent directement »¹⁷⁴⁶.

Il est alors intéressant de s'interroger sur le bien-fondé de la question soulevée par Jean Grangé sur la qualification de notable ou de personnalité du futur candidat à la seconde chambre. La réponse doit, dans une certaine mesure, se dédoubler. Le corps électoral du Sénat est d'abord composé de personnalités dont plusieurs, de par leur fonction au sein du département, peuvent être assimilées à des notables (conseillers généraux, conseillers régionaux, maires...). Il est en revanche erroné d'affirmer que le sénateur est élu par les notables locaux. Dans la mesure où les conseillers municipaux représentent 95% du corps électoral des sénateurs, ces derniers ne peuvent être, de par leur fonction, être assimilés à des notables locaux. Tout au plus peuvent-ils être considérés comme des personnalités locales secondaires par rapport à l'exécutif et l'échelon supérieur de la collectivité. Le futur candidat à la seconde chambre n'est un notable local que dans la mesure où il a déjà occupé une fonction électorale. Les sénateurs sont choisis « en principe, en fonction des responsabilités qu'ils assument »¹⁷⁴⁷, mais la qualification de notable ne peut se justifier qu'en regard à la nature des responsabilités électorales exercées dans une collectivité territoriale donnée.

Le bicamérisme doit apporter l'élément de tempérance institutionnel indispensable à tout système politique. Il semble avoir atteint cet objectif grâce aux modalités et la mixité du suffrage de la seconde chambre. En ce sens la coexistence des modes de suffrage parlementaire participe à la différenciation représentative et donc fonctionnelle du Parlement bicaméral à l'aune du système majoritaire de la V^e République.

¹⁷⁴⁶ J. GRANGE, « Le système d'élection des sénateurs et ses effets », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 35 ; « Le corps électoral est composé de personnalités du département qui choisissent d'autres personnalités exerçant une activité dans le même cadre territorial et dans les domaines bien souvent identiques », in, L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 12.

¹⁷⁴⁷ J. GRANGE, « Le système d'élection des sénateurs et ses effets », *op. cit.*, p. 35.

2. *La coexistence élective et fonctionnelle du mode de suffrage sénatorial*

Le suffrage indirect suppose de faire appel aux « lumières ou aux qualités spéciales »¹⁷⁴⁸ que sont censés posséder les grands électeurs. La principale vertu institutionnelle du suffrage indirect est la fragmentation « des mouvements impulsifs du corps électoral » et qu'il oblige à tenir compte des réalités locales et des diversités humaines »¹⁷⁴⁹. Dans la mesure où la seconde chambre est qualifiée de « chambre de réflexion », il appartient au constituant d'adopter un type de suffrage permettant d'obtenir une assemblée digne de cette appellation élogieuse. Le suffrage universel direct est un concept indéniablement illustratif de la démocratie bien qu'il ne soit pas sans présenter des risques pour le citoyen¹⁷⁵⁰. L'émergence d'une majorité parlementaire qui fait appel pour sa constitution au suffrage universel direct permet à l'électorat d'être acteur de la constitution d'un « pouvoir majoritaire », mais elle ne suffit pas à éloigner les risques démagogiques du Gouvernement de la majorité. En l'absence de majorité parlementaire et de partis politiques structurés et disciplinés, le suffrage indirect était perçu par le constituant de 1958 comme sous la III^e République comme plus démocratique que le suffrage universel direct¹⁷⁵¹. Aujourd'hui dans un système majoritaire dont les élections parlementaires sont instrumentalisées et nationalisées par les partis politiques, le suffrage universel direct tend à perdre une part de son caractère démocratique et le maintien du suffrage indirect pour la seconde chambre trouve encore une certaine légitimité.

¹⁷⁴⁸ B. DAUGERON, « La notion de suffrage indirect », *RFHIP*, n°38, 2013, p. 334.

¹⁷⁴⁹ A. POHER, « Le Sénat de la République », Conférence des ambassadeurs du 14 mars 1972.

¹⁷⁵⁰ « Le suffrage universel qui est la source de la légitimité [...] peut être dangereux. Le peuple se laisse séduire par des aventuriers [...] Il est prêt à consentir à des pouvoirs autoritaires et démagogiques. Si l'on n'y prend garde, le suffrage universel risque donc de s'autodétruire. Il faut donc en user avec grande précaution, c'est-à-dire limiter son usage à la seule élection de représentants qui bien sous tous rapports, sages et prudents, fermes et modestes, sauront gouverner pour le salut de la République », in J-M. DENQUIN, *1958 : La genèse de la V^e République*, PUF, 1988, p. 387. Dans le même sens, G. BURDEAU note que « même issu du peuple, le Pouvoir ne cesse pas d'être un éventuel danger, et par conséquent ne cesse pas d'être suspect », in « Démocratie classique et démocratie vivante », *RFSP*, 1952, p. 668.

¹⁷⁵¹ « Dans un pays et à une époque où les communications étaient difficiles, le corps électoral peu formé et peu instruit, les partis politiques embryonnaires, c'est le suffrage indirect qui était le plus démocratique, parce que le plus éclairé et le plus propre à exprimer authentiquement la volonté nationale », in G. VEDEL, « Pour un exécutif élu par la Nation », *Revue politique des idées et des institutions*, 1956, p. 581.

Le mode d'élection du Sénat de la V^e République est régulièrement critiqué comme favorisant la représentation d'une « population fantôme »¹⁷⁵² et un certain conservatisme ambiant. Il est vrai que les idées portées par les électeurs des ruralités « peuvent être tamisées par le temps »¹⁷⁵³. Il est aussi fréquent que les élections municipales se déroulent antérieurement aux élections sénatoriales, ce qui peut engendrer un décalage entre les intérêts revendiqués par les électeurs à un moment donné et ceux portés par le parlementaire à un autre moment dans le temps.

Le système localisé d'élection des sénateurs est quelque peu étranger à la logique majoritaire de la V^e République. Le cercle local dans lequel se déroule l'élection des sénateurs produit chez eux une vision plus distanciée idéologiquement vis-à-vis de l'exécutif et plus proche de l'intérêt général. L'intervention des grands électeurs dans l'élection sénatoriale oblige le sénateur à leur rendre compte « en priorité »¹⁷⁵⁴ de ses activités. L'élection par l'intermédiaire des administrateurs locaux traduit plus fidèlement que le scrutin direct, comme le note le doyen Vedel, « les tendances moins conscientes, mais plus profondes, moins violentes, mais plus stables que celles qui s'expriment dans les élections à l'Assemblée nationale »¹⁷⁵⁵. Le suffrage indirect est « un facteur d'atténuation des mouvements de l'opinion »¹⁷⁵⁶. Les élections des conseils locaux mobilisent l'attention des électeurs sur « des questions de gestion locale plus que sur des grands problèmes politiques »¹⁷⁵⁷. Le sénateur est donc plus libre à l'égard de son électorat, ce qui accroît son indépendance dans le travail législatif en ce sens qu'il n'a que peu de comptes à rendre aux partis politiques, qui n'ont pas directement contribué à la réussite de son élection.

Il est aujourd'hui erroné d'affirmer que le sénateur ne s'est jamais « frotté au suffrage universel »¹⁷⁵⁸ dans la mesure où il procède bien de ce même suffrage pour son élection. Il convient de défendre, dans un sens identique, que le sénateur et le député n'entretiennent pas les mêmes rapports avec leur électeur respectif. Mais cette différence de relation entre

¹⁷⁵² F. CHEVALIER, *op. cit.*, p.11.

¹⁷⁵³ *Ibid.*

¹⁷⁵⁴ M. DREYFUS-SCHMIDT, « Le métier de sénateur », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 60.

¹⁷⁵⁵ G. VEDEL, *op. cit.*, p. 394.

¹⁷⁵⁶ J. GRANGE, « Le système d'élection des sénateurs et ses effets », *op. cit.*, p. 35.

¹⁷⁵⁷ *Ibid.*

¹⁷⁵⁸ Raymond Forni (député socialiste), cité par J. CLUZEL, *Les Anti-monarques de la cinquième République*, LGDJ, 1985, p. 13.

l'électeur et le titulaire du mandat électif rend possible une certaine distanciation avec les impatiences populaires relayées par les appareils partisans.

Le député contrairement au sénateur se doit de maintenir un contact permanent et régulier avec les électeurs de sa circonscription l'ayant élu pour sa position en faveur ou en défaveur de la politique gouvernementale. Le sénateur peut se permettre d'entretenir des relations d'un autre ordre avec ses électeurs. Il doit veiller à garder non seulement une bonne entente avec les élus locaux du département l'ayant choisi mais, plus encore, il ne peut être étranger au scrutin universel direct utilisé pour élire les assemblées locales qui conditionneront une grande part de ses futurs électeurs. Le sénateur sait pertinemment que les préoccupations des citoyens seront exprimées par le concours du suffrage pour l'élection des conseils des collectivités territoriales. Le parlementaire de la seconde chambre doit alors veiller à entretenir un rapport harmonieux avec les citoyens et prendre en faveur de la collectivité les initiatives qui pourront créer les conditions favorables au dépôt d'une nouvelle candidature.

Cette originalité de la spécificité du mandat parlementaire comme du mode d'élection doit permettre de produire des effets sur le personnel sénatorial, dont l'image peut rappeler familièrement certains « club anglo-saxons »¹⁷⁵⁹. Le fait majoritaire ne peut donc se vivre de la même façon au sein des deux chambres en raison d'abord des modalités différentes de l'application du suffrage universel. À cet élément institutionnel participant une nouvelle fois au bicamérisme différencié, s'ajoute celui tiré du mode de scrutin applicable dans les chambres. La différenciation liée au suffrage, au mode de scrutin et à la conception du mandat parlementaire explique les spécificités du personnel parlementaire des chambres, ce qui aboutit *de facto* à un comportement législatif différent à l'aune du système majoritaire.

¹⁷⁵⁹ J. MASTIAS, « Les secondes chambres en Europe occidentale : légitimité ? Utilité ? », *op. cit.*, p. 184.

Paragraphe 2 : L'effet institutionnel engendré par le mode de scrutin du personnel de la seconde chambre

La mixité dans le mode de suffrage comme de scrutin existait déjà sous les Républiques précédentes¹⁷⁶⁰. Les effets institutionnels expliquent une grande part du comportement législatif des membres de la seconde chambre. Le mode de scrutin doit participer à la différenciation des chambres, dans la mesure où l'application de deux modes de scrutin distincts doit entraîner une meilleure représentation de la société conformément à l'une des fonctions du bicamérisme. L'application d'un scrutin mixte au sein d'un Parlement bicaméral renforce indéniablement la fonction de modération politique de celui-ci¹⁷⁶¹. La logique de la V^e République légitime l'application extensive du scrutin majoritaire, par son aptitude à préserver l'indépendance fonctionnelle des sénateurs et à rechercher une majorité en soutien du régime nouvellement institué (**A**). Le maintien de l'application du scrutin proportionnel tend quant à lui, dans un sens complémentaire, à préserver la fonction représentative du Parlement bicaméral après l'émergence du fait majoritaire (**B**).

A. L'indépendance du parlementaire par l'application extensive du scrutin majoritaire

L'élection des parlementaires dans un système politique est susceptible de présenter des modalités très différentes « qui ne sont pas sans influence sur les résultats et, par conséquent, sur la portée du suffrage émis par les citoyens »¹⁷⁶². Le choix d'un mode de scrutin est un acte stratégique pour le constituant ou le législateur, car « il doit principalement remplir une fonction de représentation »¹⁷⁶³. Dans un régime bicaméral, il

¹⁷⁶⁰ M. BAROLI et D. ROBERT, *Du Conseil de la République au Sénat : 1946-1958*, PUF, 2002, p. 22.

¹⁷⁶¹ « Si le mode de désignation de la seconde chambre est différent de celui de la première, les hommes politiques qui n'ont pas réussi à conquérir un siège dans la première assemblée peuvent trouver dans la deuxième une seconde chance. Des modes de scrutin différents sélectionnent des types de personnalité et de talent différents. Enfin et surtout, l'existence d'une seconde chambre permet de donner simultanément satisfaction à des partisans de formes de représentation ou de modes de désignation différents, rendant ainsi possible un compromis entre eux », in B. MANIN, « La seconde chambre et le Gouvernement complexe », *RIPC*, 1999, p. 195.

¹⁷⁶² M. TROPER et F. HAMON, *Droit constitutionnel*, 33^{ème} éd., LGDJ, 2012, p. 165.

¹⁷⁶³ M. BUSSI, « Assurer la représentation des territoires » ; mais lesquels ? », *Pouvoirs locaux*, 2005, n°67, p. 75.

s'agit de mettre en place deux assemblées dont les modes de scrutin seront les mieux à même de donner une représentation la plus exacte possible de l'ensemble des composants politiques de la société et de déterminer la nature des relations entre les pouvoirs publics. Le scrutin majoritaire s'est imposé naturellement comme le scrutin dominant au sein du Sénat de la V^e République. Ce mode de scrutin correspond à la fonction modératrice attribuée au bicamérisme, par la personnalisation à laquelle il fait appel (1) et le respect de l'indépendance entre élus et électeurs (2).

1. *La préservation de l'indépendance parlementaire par la personnalisation du mode de scrutin*

Le scrutin majoritaire permet un choix libre des personnes. La campagne sénatoriale s'apparenterait selon François Zocchetto, « à une démarche très personnelle, basée sur un choix *intuitu personae* »¹⁷⁶⁴. Ce scrutin est souvent présenté comme guidé « par la recherche de l'efficacité et non de l'équité »¹⁷⁶⁵. Dans les États unitaires, ce mode de scrutin est largement répandu, car ces derniers exigent, en raison de l'unicité de l'ordre juridique une représentation une et indivisible du corps électoral centralisé au sein même de son territoire. Le scrutin majoritaire pourrait également se justifier au nom de la conception de la souveraineté et de la forme territoriale de l'État. L'analyse de Lucien Jaume se retrouve dans la conception unique et indivisible de la Nation française et de l'intérêt général porté par ses représentants¹⁷⁶⁶. Le mandat représentatif présuppose la liberté de l'électeur. Or cette dernière pourrait être mieux préservée par le scrutin majoritaire. Ce type de scrutin favorise la liberté de l'électeur en lui permettant d'exprimer « son choix réel au cours du premier tour, quitte à devoir modifier son vote au second tour, lorsque son favori n'a pu y accéder, en fonction de la sympathie ou de l'antipathie que lui suggèrent les candidats restants en

¹⁷⁶⁴ Intervention de François Zocchetto, JO débat séance publique du 18 juin 2013, Session 2012-2013, Sénat, p. 5922.

¹⁷⁶⁵ G. MOSSLER, *op. cit.*, p. 228.

¹⁷⁶⁶ « L'intérêt général doit être conçu comme unique et homogène car le peuple lui-même source de cet intérêt, doit être conçu comme un et indivisible. C'est-à-dire qu'il doit se représenter à travers ses représentants, mais du coup, pas tous ses représentants. C'est à travers sa majorité élue que le peuple peut se représenter comme unifié », in L. JAUME : « Peuple et individu dans le débat Hobbes-Rousseau, d'une représentation qui n'est pas celle du peuple à un peuple qui n'est pas représentable », in F. d'ARCY, *La représentation*, Paris Economica, coll. politique comparée, 1985, p. 41.

lice »¹⁷⁶⁷. Une telle vertu demeure conciliable avec les attentes institutionnelles incombées à la seconde chambre, et au bicamérisme à raison de la prégnance du fait majoritaire, et sa recrudescence avec l'alternance de 1981.

Le scrutin majoritaire répond d'abord aux exigences modernes de la démocratie représentative. En premier lieu, la démocratie, comme le note Jean-Marie Denquin, consiste à dégager une majorité au « sens d'équipe gouvernementale soutenue par plus de 50 % des membres de l'Assemblée nationale – qui est destinée à gouverner jusqu'à l'échéance électorale suivante »¹⁷⁶⁸. Cette première conception semble exclure *de facto* la seconde chambre, puisque cette mission qui lui était originellement dévolue appartient désormais indéniablement à l'Assemblée nationale. En second lieu, les constituants originaires de 1958 ont recherché l'appui de la seconde chambre pour seconder le Gouvernement en cas de défaillance majoritaire présumée à la première chambre. Le pouvoir constituant espérait trouver au Sénat une majorité parlementaire « de secours », non seulement en conservant le scrutin majoritaire pour l'élection des sénateurs dans une application étendue, mais également en faisant appel à un électorat procédant également et majoritairement du même mode de scrutin. Ce scrutin s'inscrivait dans une volonté de renforcer l'exécutif dans un régime parlementaire à majorité difficile, en faisant appel dans la seconde chambre, aux éléments modérés et conservateurs de la Nation, jugés plus favorables à une stabilité du régime nouvellement instauré.

Le scrutin des élections sénatoriales est personnalisé sous l'effet indirect du suffrage, caractérisé par son cadre départemental et par le scrutin majoritaire. En effet, la réduction du collège électoral encourage les candidats à miser sur leur « audience personnelle, leurs relations, leur serviabilité »¹⁷⁶⁹. L'élection se déroule, comme il a été vu, dans un « cercle restreint ». Le scrutin majoritaire assure une plus grande proximité entre l'élu et ses

¹⁷⁶⁷ B. PAUVERT, *Elections et modes de scrutin*, 2^{ème} éd., L'Harmattan, 2006, p. 28.

¹⁷⁶⁸ J-M. DENQUIN, « Pour en finir avec la crise de la représentation », *Jus politicum*, 2009, p. 30.

¹⁷⁶⁹ « Le collège électoral est rassemblé au chef-lieu du département, à la préfecture généralement, et dans le cadre du système majoritaire on procède à un tour le matin et s'il y a lieu à un autre tour l'après-midi : entre les deux le déjeuner permet de nouer les alliances d'où sortiront les élus », in A. LAURENS, *Le métier politique ou la conquête du pouvoir*, Paris, Ed. Alain Moreau, 1980, pp. 175-176.

électeurs, suscitant « simultanément l'émergence de personnalités enracinées dans le tissu social et dans les territoires »¹⁷⁷⁰. Ces élus sont peu « accessibles au dogmatisme et apportent dans leurs délibérations une grande expérience humaine, dans le sens où ils sont moins sensibles aux mouvements tumultueux de la politique »¹⁷⁷¹. Le corps électoral est composé « de personnalités du département qui choisissent d'autres personnalités exerçant une activité connexe »¹⁷⁷². Ces liens sont construits et entretenus par une gestion commune des affaires locales entre les élus des collectivités, indépendamment des considérations partisans et de la politique nationale. Le scrutin majoritaire est donc adapté à la fonction d'équilibre inhérente au bicamérisme.

Les relations entre parlementaires et élus sont, d'une manière générale, de nature « plus personnelle et étroite »¹⁷⁷³. Dans un sens extra juridique, les parlementaires élus représentent d'abord les circonscriptions dans lesquelles ils ont été élus, tandis que le lien dans les systèmes proportionnels s'établit plutôt « entre partis et électeurs »¹⁷⁷⁴. Le scrutin majoritaire pousse davantage l'électeur au « vote utile ». Comme le soulignent Michel Troper et Francis Hamon, l'électeur ne disposant que d'une voix préfère utiliser celle-ci pour choisir le candidat qui se rapproche le plus de ses idées et ainsi « éliminer le candidat dont il ne veut pas »¹⁷⁷⁵. Il y'a donc davantage un affrontement entre deux candidats plutôt qu'entre deux familles politiques en l'absence de plusieurs candidats appartenant à une même famille politique comme c'est le cas pour le scrutin de liste. La compétition électorale est alors personnalisée au lieu d'être politisée. À la seconde chambre, les liens entre élus et partis politiques sont moindres qu'à l'Assemblée nationale en raison de la localisation du scrutin, ce qui permet le dépassement des affinités partisans au profit de l'intérêt général¹⁷⁷⁶.

¹⁷⁷⁰ J. LARCHE, *op. cit.*, p. 18.

¹⁷⁷¹ M. MOUTET, « le Sénat dans la V^e République », *La Revue socialiste*, n°123, 1959, p. 151.

¹⁷⁷² J. GRANGE, « Le système d'élection des sénateurs et ses effets », *op. cit.*, p. 35 ; Dans un sens identique, Gérard Cornu note que « La force du Sénat, c'est d'avoir en son sein des hommes et des femmes reconnus et élus directement par leurs pairs », in JO débat séance publique du 18 juin 2013, Session 2012-2013, Sénat, p. 5956

¹⁷⁷³ É. KERROUCHE, *op. cit.*, p. 113.

¹⁷⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁷⁵ M. TROPER et F. HAMON, *op. cit.*, p. 169.

¹⁷⁷⁶ « L'indépendance du Sénat tient à sa relative inféodation « aux appareils des partis politiques », Intervention de Jacques Mezard, JO débat séance publique, séance du 13 juin 2013, Session 2012-2013, p. 5827.

D'un point de vue plus fonctionnel, le scrutin majoritaire favorise la fonction de représentation des collectivités territoriales en ce qu'il permet le choix d'élus sur la base de « leur enracinement local et non seulement sur des critères principalement idéologiques »¹⁷⁷⁷. Ce mode de scrutin permet d'exprimer les intérêts modérateurs de la Nation, indépendamment du pouvoir majoritaire relayé par le Gouvernement. Représentant les collectivités territoriales, les élus de la seconde chambre n'expriment pas prioritairement un soutien majoritaire à la politique gouvernementale. Ils visent d'abord la défense des intérêts locaux, dont certains peuvent coïncider, il est vrai, avec ceux de la majorité. En réduisant la tutelle des partis politiques, le scrutin majoritaire permet de dénationaliser l'élection sénatoriale et de représenter de manière moins politisée des intérêts des collectivités territoriales, composants de la Nation.

S'il est vrai que le sénateur entretient des relations d'une plus grande proximité avec son électorat, ce dernier lui laisse une relative marge d'indépendance et de manœuvre dans l'exercice de sa fonction parlementaire. Le scrutin majoritaire permet ainsi la préservation de l'indépendance des sénateurs face au clivage majorité/opposition impulsé par le Gouvernement et la majorité. En somme : « C'est le degré d'indépendance politique des sénateurs qui rend possible l'indépendance du Sénat »¹⁷⁷⁸. Le député n'entretient pas de liens aussi forts avec ses électeurs du fait que son élection se déroule dans un espace géographiquement plus important et avec un nombre d'électeurs bien plus élevé que ceux des élections sénatoriales. La taille des circonscriptions permet au sénateur d'entretenir des contacts permanents avec la population. Toutefois l'élus de l'Assemblée nationale reste supervisé par un parti politique, auquel il doit beaucoup pour son élection et auquel il doit rendre des comptes, ce qui menace corrélativement son indépendance.

¹⁷⁷⁷ « Il assure une certaine indépendance des élus par rapport aux partis politiques et permet à la majorité des sénateurs de disposer à leur égard d'un recul suffisant pour assumer pleinement la représentation des collectivités territoriales », in P. GIROD, *op. cit.*, p. 42.

¹⁷⁷⁸ J. CLUZEL, *Le Sénat dans la société française*, *op. cit.*, p. 77.

2. *Le respect de l'exigence d'indépendance à l'encontre des partis politiques*

Lors de l'exercice de son mandat, le sénateur cultive assidument son indépendance d' élu de la République. Selon les propos de François Robbe, le sénateur « se détacherait plus volontiers de la ligne idéologique de son parti pour écouter les enseignements de sa propre expérience et prendre en compte les réalités du terrain »¹⁷⁷⁹. Par son caractère uninominal, le scrutin majoritaire au Sénat affaiblit la tutelle des partis. En effet, les partis sont bien moins attentifs aux élections sénatoriales dans la mesure où elles n'ont pas pour objet premier de constituer et de rechercher un soutien ou une opposition au Gouvernement et que le Sénat dispose en apparence, de pouvoirs amoindris vis-à-vis de l'Assemblée nationale. Les états-majors des partis nationaux font ainsi preuve « d'un dirigisme plus mesuré pour accorder leur investiture aux candidats au Sénat que pour ceux à l'Assemblée nationale »¹⁷⁸⁰.

La préparation de la campagne sénatoriale à chaque renouvellement de l'hémicycle est donc avant tout une affaire interne à la seconde chambre, indépendamment de l'appareil partisan. En dépit de la bipolarisation progressive de l'hémicycle, les états-majors des partis interviennent peu dans le renouvellement des sièges. Contrairement à l'élection des députés, il n'existe pas de seuil pour accéder au second tour, ce qui garantit le pluralisme des candidatures. Il faut à cela ajouter que le scrutin majoritaire est beaucoup moins propice à la désignation de candidats par les partis. Place est donc davantage faite et généralement accordée au candidat ayant pu constituer un réseau local d'électeurs, plutôt qu'à celui désigné, voire parachuté, par un parti. Étant par nature hostiles au choix des partis, ils jugeront davantage un candidat sur son expérience dans la localité qu'en fonction de son appartenance partisane. L'intervention des partis nationaux dans les élections localisées est aussi perçue par les élus comme une certaine immixtion du pouvoir central dans la périphérie. Le scrutin majoritaire augmentera ainsi les chances de victoire du candidat à la seconde chambre doté « d'une position locale incontournable assise sur tout un réseau de liens plus personnels que partisans »¹⁷⁸¹.

¹⁷⁷⁹ F. ROBBE, « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », *op. cit.*, p. 755.

¹⁷⁸⁰ V. BOYER, « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *op. cit.*, p. 59.

¹⁷⁸¹ F. CHEVALIER, *op. cit.*, p. 258.

Une fois élu, le sénateur n'aura pas le sentiment de devoir sa victoire au soutien éventuel d'un parti politique, mais plutôt à sa propre carrière locale. Le sénateur demeure en conséquence attaché au scrutin uninominal qui lui permet en outre de bénéficier en tant qu'élu d'une marge de manœuvre législative et d'entretenir une position personnelle. Ce « scrutin de liberté »¹⁷⁸² possède les mêmes avantages que les scrutins locaux, en particulier municipaux, car il récompense d'une certaine manière le candidat pour « le travail accompli »¹⁷⁸³. Le scrutin majoritaire confère donc une indépendance au candidat qui sera avant tout jugé sur son expérience dans la collectivité, mais il respecte également la liberté de l'électeur local, qui sera plus à même de juger du travail accompli par le candidat.

Avec le concours du suffrage indirect, le scrutin uninominal favorise également le pluralisme du personnel parlementaire dans la mesure où il participe à l'émergence d'autres forces politiques non représentées à l'Assemblée nationale. Le scrutin uninominal majoritaire autorise « la reconnaissance de candidats qui peuvent être élus d'abord sur leurs mérites, sur leur appartenance politique aussi, bien sûr, mais sans que celle-ci soit trop marquée »¹⁷⁸⁴.

L'intérêt du bicamérisme de la V^e République repose plus que jamais sur un personnel parlementaire qui ne doit pas être la copie conforme de l'Assemblée nationale, ce qui suppose d'élire les parlementaires selon des critères différents de la seule appartenance partisane. Le Sénat reste et demeure une assemblée politique, mais dont le personnel n'a pas la même vocation que celui de l'Assemblée nationale, qui doit soutenir ou s'opposer à la politique gouvernementale.

Le scrutin majoritaire présent à l'Assemblée nationale ne peut produire le même type de représentation qu'à la seconde chambre. Issu en effet du suffrage universel direct, le député élu dans le sillon du candidat à l'élection présidentielle sera jugé essentiellement par

¹⁷⁸²« Il suffit d'assister à un dépouillement pour constater que les grands électeurs usent pleinement de cette faculté. Ils votent très souvent à la fois pour une liste portée par une famille politique dans laquelle ils se reconnaissent et pour un candidat, homme ou femme, envers lequel ils éprouvent de l'estime ou de l'attachement ou, tout simplement, auquel ils témoignent ainsi leur reconnaissance pour le travail qu'il a accompli ». Intervention d'Hervé Maurey séance du 18 juin 2013, loi relative à l'élection des sénateurs, compte rendu des débats du Sénat, Session 2012-2013, p. 5953.

¹⁷⁸³ *Ibid.*

¹⁷⁸⁴ Intervention de Jacques Berthou, JO débat séance publique du 18 juin 2013, Session 2012-2013, Sénat.

les électeurs non pas en fonction de son indépendance, mais en fonction de sa position en faveur ou en défaveur du candidat élu à l'Élysée. Les éventuelles expériences locales du candidat au Palais Bourbon pourront aiguiller le suffrage des électeurs, mais dans une mesure bien moindre que pour les sénateurs. Le scrutin majoritaire tend donc à préserver l'indépendance du sénateur par la personnalisation qu'il engendre. Mais il favorise l'émergence de majorité parlementaire, conformément au principe animant le constituant de la V^e République. Le scrutin majoritaire sera nécessairement présent dans les deux chambres du Parlement, puisqu'il doit venir pallier l'absence de majorité parlementaire des républiques précédentes. Il est logique que l'Assemblée nationale dont procède le Gouvernement soit issue du scrutin majoritaire puisqu'il a pour objectif de produire une majorité cohérente et stable. Toutefois le Sénat devait aussi, du moins initialement selon les vœux de Michel Debré, soutenir l'action du Gouvernement en cas d'absence de majorité au Palais Bourbon. Il se révélera donc nécessaire d'introduire le scrutin majoritaire dans l'élection des sénateurs ou du moins pour la plus grande partie de l'effectif parlementaire composant la seconde chambre.

Le Sénat devant permettre, selon le général de Gaulle, l'expression « des courants de la vie locale avec ses tendances »¹⁷⁸⁵, un système électoral destiné à représenter les droits et intérêts de ces localités doit également être instauré. Si la première chambre entend représenter « les grands courants de politique générale »¹⁷⁸⁶ et soutenir l'action du Gouvernement, le scrutin majoritaire doit lui permettre de dégager un effectif parlementaire cohérent pour exercer cette fonction. En revanche le Sénat devra être doté d'un mode de scrutin qui, appliqué par extension, viendra pallier l'absence éventuelle de majorité à l'Assemblée nationale. Si le « scrutin majoritaire est consacré pour l'élection de la majorité des parlementaires »¹⁷⁸⁷, c'est qu'il doit remplir l'objectif des constituants de donner une majorité au Gouvernement.

Les vœux des constituants de 1958 ne furent pas exaucés dans la mesure où le Sénat offrit non seulement une majorité morcelée, mais une majorité dont plusieurs éléments ne soutinrent pas la politique gouvernementale impulsée par le général de Gaulle. Si les

¹⁷⁸⁵ Discours de Bayeux du 16 juin 1946.

¹⁷⁸⁶ *Ibid.*

¹⁷⁸⁷ G. MOSSLER, *op. cit.*, p. 234.

constituants n'ont donc pas réussi à instaurer une majorité parlementaire à la seconde chambre, la responsabilité ne peut être imputée nécessairement au scrutin majoritaire. Il faut rechercher d'abord la cause de cette absence de majorité dans le caractère mixte du scrutin sénatorial faisant cohabiter les scrutins majoritaire et proportionnel. Mais il faut aussi, une nouvelle fois, considérer les effets produits par la localisation du scrutin, la spécificité du mandat sénatorial et le suffrage indirect. Certes une majeure partie des grands électeurs chargés d'élire les sénateurs est élue au scrutin majoritaire, mais les effets constatés à l'Assemblée nationale de ce mode de scrutin ne se reproduisent pas au Sénat. Comme les grands électeurs des sénateurs ne déterminent pas prioritairement leur choix par référence à la politique nationale du pouvoir exécutif, le législateur a en conséquence privilégié le maintien de la mixité dans le mode de scrutin par le truchement du scrutin proportionnel, afin de parvenir « à une représentation différente de celle de l'Assemblée nationale »¹⁷⁸⁸.

B. Le développement irrésistible du suffrage proportionnel à la seconde chambre

Le scrutin proportionnel s'est acclimaté assez facilement à la fonction sénatoriale en raison des vertus institutionnelles du bicamérisme (1). Par ailleurs, dans l'objectif d'assurer une meilleure représentativité des éléments politiques et territoriaux de la Nation, le scrutin proportionnel trouve à la seconde chambre une seconde justification qui s'inscrit dans la fonction du bicamérisme (2).

1. L'acclimatation fonctionnelle du scrutin proportionnel au bicamérisme de la V^e République

Le scrutin proportionnel a trouvé très tôt à s'appliquer à la seconde chambre, puisque, dès les débuts de la V^e République, les départements élisant plus de 4 sénateurs étaient élus à la proportionnelle, soit à peine un quart de l'effectif de l'hémicycle. L'élargissement de la proportionnelle commence dans les années 2000 à l'initiative de la gauche gouvernementale. Les arguments avancés étaient multiples, même si la majorité gouvernementale entendait

¹⁷⁸⁸ A. DELCAMP, *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat français*, Association des secrétaires généraux des parlements-Union interparlementaire, Genève octobre 2009.

maintenir la dualité du mode de scrutin. Il s'agissait de rénover la fonction représentative du Sénat au moyen du scrutin proportionnel. Depuis le 2 août 2013, la loi relative à l'élection des sénateurs défendue par Manuel Valls est revenue au système mis en œuvre par loi de juillet 2000. Désormais les départements élisant plus trois sénateurs et plus, c'est-à-dire 2/3 des départements français, élisent les parlementaires à la proportionnelle. Le scrutin majoritaire reste applicable pour les départements élisant jusqu'à 2 sénateurs.

Le scrutin proportionnel à la seconde chambre fut conservé partiellement par les constituants de 1958 pour deux séries de raison. La première est que l'Assemblée nationale devait être élue au scrutin majoritaire pour honorer sa mission première, consistant à faire émerger une majorité parlementaire soutenant l'action du Gouvernement. Le scrutin proportionnel ne devait donc pas être retenu, car le risque premier aurait été la dispersion des voix et donc la constitution d'une majorité incertaine dans l'hémicycle. Rien ne s'opposait en revanche à ce que la seconde chambre procède d'un autre mode de scrutin, même si elle devait, le cas échéant, venir pallier une absence de majorité à l'Assemblée nationale¹⁷⁸⁹. Dans la mesure où le Sénat n'a pas vocation à soutenir l'action du Gouvernement puisque son existence juridique ne nécessite pas l'intervention de la majorité sénatoriale, il n'est alors pas nécessaire que ses membres soient « élus selon des règles garantissant la concordance des majorités »¹⁷⁹⁰. En second lieu, comme la majorité des membres de la seconde chambre devait être élue pour une large part au scrutin majoritaire pour donner « une majorité de secours » au Gouvernement, il n'y avait donc pas de réelle objection à introduire une dose de proportionnelle.

Le scrutin proportionnel s'accommode particulièrement bien au système bicaméral. Ainsi dans les États unitaires ou fédéraux européens, les secondes chambres d'Italie, d'Irlande, d'Autriche ou de Belgique pratiquent le scrutin proportionnel pour l'élection de leurs parlementaires. La fonction de représentation propre au bicamérisme a une relation

¹⁷⁸⁹ « L'Assemblée nationale doit donner une majorité à un gouvernement, et il est vrai que le scrutin majoritaire s'impose, compte tenu de nos institutions, pour garantir la stabilité de la République et de la démocratie. Mais justement, parce que l'élection au scrutin majoritaire de l'Assemblée nationale garantit la stabilité de la République, il serait bon que le Sénat, lui, soit largement pluraliste. Nous, nous rêvons d'un Sénat élu à la proportionnelle qui représente notre peuple dans toutes ses composantes. », Intervention de Pierre Mauroy, JO débat séance publique du 12 juin 2003, Session 2003-2004, Sénat.
¹⁷⁹⁰ P. GIROD, *op. cit.*, p. 12.

avec l'application de la proportionnelle. En effet, l'objectif de représentation vise particulièrement les forces politiques n'ayant pu trouver leur place à la première chambre. La proportionnelle favorise généralement la représentation des minorités politiques qui peuvent disposer dans un système bicaméral d'une tribune d'expression dans l'une des chambres parlementaires.

Dans la mesure où le Sénat de la V^e République a perdu sa fonction originale d'apporter un soutien majoritaire à la politique gouvernementale, la représentation proportionnelle trouve à se justifier au nom de la fonction représentative du Parlement bicaméral. Léon Duguit, défenseur repentini du scrutin proportionnel, affirmait en 1926 « que le scrutin proportionnel supprime dans les assemblées politiques l'existence d'une majorité de Gouvernement nécessaire au fonctionnement de la machine parlementaire »¹⁷⁹¹. Or, sous la III^e comme sous la V^e République, la seconde chambre ne concourt pas plus que jadis à l'émergence d'une majorité de Gouvernement. Le Parlement disposerait ainsi en son sein d'une assemblée véritablement représentative de l'ensemble des courants de pensée politique et des opinions présents dans les collectivités de la République, ce qui accomplirait « en outre le mandat de représentation des collectivités territoriales confié au Sénat »¹⁷⁹².

Plus encore, le scrutin proportionnel permettrait de dépersonnaliser l'élection parlementaire et lutter ainsi contre la notabilisation locale, puisque l'électeur votera davantage pour un programme politique défendu par une liste de candidats fixée par le parti. Le scrutin proportionnel permettrait ainsi de déplacer les débats d'enjeux locaux vers des préoccupations nationales et viserait par conséquent « à purifier l'atmosphère face aux querelles de clocher »¹⁷⁹³. En effet, le scrutin proportionnel a vocation à s'appliquer dans de larges circonscriptions. Aussi entraîne-t-il corrélativement « un plus grand éloignement de l'électeur à l'élu »¹⁷⁹⁴. En réaction au phénomène d'attraction majoritaire engendré par l'élection présidentielle, le scrutin proportionnel permettrait ainsi de rompre le lien politique qui unit le candidat au Chef de l'État, en mettant moins l'accent sur les qualités personnelles

¹⁷⁹¹ L. DUGUIT, *Leçon de droit public général*, 1926, p. 230.

¹⁷⁹² X. VANDENDRIESSCHE, « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n°99, 2001, p. 68.

¹⁷⁹³ G. VEDEL, *op. cit.*, p. 147.

¹⁷⁹⁴ J-C. MASCLÉ, *op. cit.*, p. 234.

du candidat se réclamant ou non du Chef de l'État et davantage sur le programme politique listé.

L'émergence d'une représentation politique « plus diversifiée »¹⁷⁹⁵ est également justifiée dans un Parlement bicaméral, puisque la seconde assemblée est qualifiée de chambre de réflexion. Dans l'esprit du bicaméralisme, la seconde chambre a « une vocation spécifique de régulation au sein des institutions et constitue un organe politique modérateur »¹⁷⁹⁶. Or l'exercice d'une telle fonction s'enrichirait d'une représentation politique plus diversifiée par rapport à la première chambre, dans la mesure où les sensibilités politiques non représentées à l'Assemblée nationale trouveraient une représentation et apporteraient leur concours quantitatif et qualificatif à l'élaboration de la norme législative. La représentation proportionnelle tend à fragmenter la représentation des forces politiques et est réputée ne pas permettre la constitution d'une majorité cohérente. En cela, le scrutin proportionnel permettrait de soustraire la seconde chambre à « logique bipolaire »¹⁷⁹⁷ animée par la majorité gouvernementale à l'Assemblée nationale, en diminuant le clivage majorité/opposition au sein de son hémicycle.

L'objectif n'est donc pas d'offrir une majorité de soutien gouvernemental puisque la fonction appartient désormais en propre à l'Assemblée nationale, ou encore d'offrir au Gouvernement une majorité d'approbation ou de rejet de sa politique, mais au contraire de permettre la constitution de « majorité d'idées »¹⁷⁹⁸ par une représentation fragmentée des forces parlementaires. Les membres de la seconde chambre s'en trouveraient alors renforcés puisqu'ils ne se situeraient plus dans leurs travaux législatifs par rapport à la majorité

¹⁷⁹⁵ F. ROBBE, « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », *op. cit.*, p. 756.

¹⁷⁹⁶ J. GRANGE, « Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat », *op. cit.*, p. 28.

¹⁷⁹⁷ V. BOYER, *op. cit.*, p. 66.

¹⁷⁹⁸ Intervention de Philippe Marchand, Débats, Sénat, séance du 19 décembre 1991, Session 1991-1992, p. 5622.

Dans la même logique, Guy Allouche affirme ainsi que l'extension du champ d'application du principe proportionnel dans le mode d'élection du Sénat « est propre à assurer, si l'on peut dire, une large représentation de tous les courants d'opinion et à atténuer le clivage majorité et opposition au Sénat » (Intervention de Guy Allouche Débats, Sénat, séance du 19 décembre 1991, Session 1991-1992, p. 5629), cité par *Ibid.*

gouvernementale, mais plutôt au « cas par cas et non selon la position des partis politiques »¹⁷⁹⁹, en l'absence d'une majorité monolithique parmi les groupes parlementaires.

Si la représentation proportionnelle empêche la formation du bipartisme, il est toutefois remarquable qu'à l'Assemblée Nationale comme au Sénat le scrutin majoritaire ne l'a pour autant pas produit, ce qui tend à préserver corrélativement la fonction représentative de la seconde chambre.

2. *La préservation des éléments tenant à la fonction représentative de la Nation*

Pour reprendre la classification de Jean Grangé, le bicamérisme de la V^e République ne peut être que « modérateur »¹⁸⁰⁰ en venant atténuer les ardeurs de l'Assemblée nationale originellement à majorité introuvable, aujourd'hui à majorité gouvernable. Cette assemblée servirait ainsi de « frein aux excès possibles de la majorité monolithique par le nombre sinon par les tendances de l'autre assemblée »¹⁸⁰¹. L'amélioration de la fonction représentative de la seconde chambre passe par le « renforcement de la parité et la pluralité des opinions »¹⁸⁰², qui est davantage permise par l'extension du scrutin proportionnel.

Le bicamérisme différencié tient généralement à la nature du mode de scrutin qui fait de la seconde chambre, « la chambre de la diversité »¹⁸⁰³. Le scrutin proportionnel se justifie

¹⁷⁹⁹ « Cela renforcerait l'aptitude de la seconde chambre à élaborer des solutions transactionnelles, ainsi que son autorité pour les faire accepter. De tels modes de recrutement pourraient alors permettre de soustraire la deuxième assemblée au fait majoritaire et à la discipline majoritaire (ou du moins d'y limiter leur emprise). Au contraire, la seconde chambre pourrait alors contrebalancer la logique majoritaire de l'Assemblée nationale. Elle remplirait alors un rôle spécifique de régulateur du système majoritaire. Elle corrigerait les excès du parlementarisme majoritaire. Le Sénat deviendrait alors véritablement un contre-pouvoir au bloc majoritaire », *Ibid.*

¹⁸⁰⁰ J. GRANGE, in *Dictionnaire constitutionnel*, Y. MENY et O. DUHAMEL (dirs.), PUF, 1992, p. 77, cité par P-E. SPITZ, *op. cit.*, p. 1239.

¹⁸⁰¹ M. MOUTET, *op. cit.*, p. 150.

¹⁸⁰² « Assurer une meilleure représentation des territoires de notre République et des populations qui les composent au sein du collège sénatorial ». Intervention d'Alain VIDALIES, JO débat Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 23 juillet 2013, XIV^{ème} législature.

¹⁸⁰³ « Diversité des élus et diversité des courants d'opinion », Intervention de Manuel Valls, in, JO débat Séance publique du 13 juin 2013, Session 2012-2013, Sénat, p.5816 ; Dans un sens similaire, Jean-Louis Masson note « qu'il n'est pas normal qu'un parti politique représentant 50,001 % des grands électeurs obtienne les trois sièges sénatoriaux d'un département et qu'un autre parti, qui en représenterait 49,999 %, n'ait aucun élu », in JO débat séance du 18 juin 2013, Session 2012-2013, Sénat, p. 5952.

dans les départements les plus peuplés, pour lesquels « la représentation sénatoriale doit refléter la forte densité démographique »¹⁸⁰⁴ et la diversité des opinions politiques plus proches des tendances progressistes de la majorité gouvernementale. Le scrutin proportionnel est l'expression sous la forme d'un « cénacle », de « toutes les nuances politiques et philosophiques de la population »¹⁸⁰⁵.

L'élection au scrutin proportionnel reste le meilleur gage d'une parité « accrue »¹⁸⁰⁶, du fait de l'application de la loi du 6 juin 2000 instaurant la parité élective pour les élections au scrutin proportionnel. À la veille du renouvellement de 2001, la seconde chambre comportait 20 sénatrices soit une proportion de 6,5%. Avec l'extension de la proportionnelle aux départements élisant plus de deux sénateurs par la loi du 20 juillet 2000, le Sénat passa à 35 sénatrices soit 11%. L'intervention de la loi du 30 juillet 2003 rehausse le seuil d'application de la proportionnelle aux départements élisant plus de trois sénateurs, mais n'annihila pas les résultats encourageants en matière de féminisation de la seconde assemblée puisque cette dernière comportait 56 sénatrices en 2004 (17%) ; 75 en 2008 (22%) ; 80 à la veille des élections de 2011 (23,3%)¹⁸⁰⁷. La féminisation parlementaire s'en trouve alors améliorée par l'existence d'une deuxième assemblée obéissant corrélativement à un autre mode de scrutin.

¹⁸⁰⁴ « La dimension personnelle du lien entre les électeurs et les candidats est moins prononcée, en raison notamment de l'anonymat des grandes agglomérations et de la dépendance plus grande des candidats à l'égard des partis politiques », J. LARCHE, *op. cit.*, p. 40.

¹⁸⁰⁵ P. GIROD, *op. cit.*, p. 7.

¹⁸⁰⁶ « En abaissant le seuil au-delà duquel les sénateurs sont élus au scrutin proportionnel, le projet de loi favorise le pluralisme, et c'est un progrès indéniable. Il garantit aussi une parité effective et c'est là une autre exigence démocratique » Intervention de Marc Dolez, in, JO débat Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 23 juillet 2013, XIV^{ème} législature.

¹⁸⁰⁷ « En 2004, lors du renouvellement de la série C, ce sont 31 sénatrices qui ont été élues, pour un total de 127 sièges à pourvoir (24 %) : 2 au scrutin majoritaire ; 29 au scrutin proportionnel. En 2008, lors du renouvellement de la série A, 18 sénatrices ont été élues pour un total de 114 sièges à pourvoir (16 %) : 6 au scrutin majoritaire ; 12 au scrutin proportionnel. Si l'on consolide les résultats des élections de 2001, de 2004 et de 2008 qui correspondent à elles trois à un renouvellement complet du Sénat effectué sous obligation paritaire, on obtient : 10 sénatrices élues au scrutin majoritaire ; 61 sénatrices élues au scrutin proportionnel. », Chiffres avancés par L. COHEN, *Rapport d'information n°533, fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, sur les dispositions du projet de loi n° 377 (2012-2013) relatif à l'élection des sénateurs*, Sénat, 2012-2013, pp. 13-14.

L'ensemble des opérations électorales en vue des élections législatives a pour but de dégager « la conscience de la Nation »¹⁸⁰⁸. Or le scrutin proportionnel permet de donner l'image la plus exacte du corps électoral et des sensibilités présentes dans la Nation. Si la Nation elle-même exprimait directement sa volonté, « se serait la Nation composée de ses différents partis »¹⁸⁰⁹. Or la volonté nationale est une donnée particulièrement difficile à appréhender, puisque la logique du Gouvernement représentatif suppose que c'est au représentant mandataire de vouloir en nom et place du mandant. Il faut donc que le Parlement soit composé des mêmes éléments que la Nation, et que « les partis qui existent dans la Nation se retrouvent dans le Parlement »¹⁸¹⁰.

Si le régime représentatif doté d'un Parlement bicaméral est un régime de discussion associée à la réflexion, il s'ensuit que toutes « les opinions sérieuses doivent être représentées pour être confrontées dans cette discussion »¹⁸¹¹. La grande « diversité des courants politiques »¹⁸¹² bénéficie ainsi avec la complémentarité des scrutins majoritaires et proportionnels d'une meilleure représentativité au sein du Parlement bicaméral.

La représentation proportionnelle répond à l'objectif d'assurer une meilleure représentation du pluralisme politique. La représentation proportionnelle s'inscrit donc davantage dans la fonction représentative territoriale de la seconde chambre particulièrement visible dans les États fédéraux. Elle fonde en effet sa légitimité dans une représentation parlementaire basée sur une « juste attribution des sièges et correspond alors mieux au bicamérisme dans son objectif représentatif des minorités politiques »¹⁸¹³. La

¹⁸⁰⁸ « Le Parlement doit être construit de manière à représenter aussi exactement que possible la Nation, pour que la volonté qu'il exprime corresponde le plus étroitement possible aux aspirations du pays », in P. DUEZ et JOSEPH-BARTHELEMY, *op. cit.*, p. 355.

¹⁸⁰⁹ L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 173.

¹⁸¹⁰ « Puisqu'on admet l'existence d'une volonté nationale souveraine, l'existence d'une personne-Nation donnant un mandat représentatif à une personne-parlement qui voudra pour elle, le problème qui se pose est celui de l'art politique, c'est organiser un mode d'élection qui permette au Parlement d'exprimer aussi exactement que possible la volonté de la personne-Nation », *Ibid.*

¹⁸¹¹ « Le moyen le plus sûr, pour qu'elles soient représentées dans la chambre est qu'elles le soient dans la députation de chacune des circonscriptions électorales », in M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 481.

¹⁸¹² Intervention de B. ROMAN, JO débat Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 23 juillet 2013, XIV^{ème} législature.

¹⁸¹³ G. MOSSLER, *op. cit.*, p. 229.

représentativité de la « réalité »¹⁸¹⁴ des tendances politiques et des évolutions démographiques au sein des collectivités territoriales est susceptible d'être améliorée par l'intervention du scrutin proportionnel en complément du scrutin majoritaire.

La V^e République a donc maintenu un système électoral différencié à l'intérieur comme à l'extérieur du Parlement bicaméral qui devait aboutir précisément à une différenciation institutionnelle des chambres par le scrutin. Le bicamérisme « équilibré » dans ses différents composants repose donc sur « une représentation indivisible, mais différenciée du peuple français enrichi par les singularités de chaque assemblée »¹⁸¹⁵. La seconde chambre assurée la représentation de forces politiques qui n'étaient pas ou trop peu présentes au sein de la première chambre. Ce scrutin mixte favorise donc la représentation de certaines forces politiques, que le fait majoritaire ne peut que diminuer dans la représentation à l'Assemblée nationale.

Le Sénat connaît à sa manière le fait majoritaire de la V^e République, dans la mesure où son personnel parlementaire obéit à un comportement distinct de celui de l'Assemblée nationale. Le recrutement territorial du Sénat et les caractéristiques propres au mandat parlementaire font de lui un allié ou un opposant de l'exécutif difficile à identifier immédiatement. Différencié dans son mode de scrutin en son sein comme à l'égard de l'Assemblée nationale, le bicamérisme est, d'une certaine manière, une autre réponse « à la difficulté de résoudre la contradiction entre exhaustivité de la représentation et efficacité de la décision sur le terrain parlementaire »¹⁸¹⁶.

La différenciation du bicamérisme passe par une représentation différenciée au sein d'une seule et même entité juridique et politique, la Nation souveraine et cette représentation complémentaire et non concurrentielle participent du « bicamérisme légitimé »¹⁸¹⁷ de la V^e République. Il n'est donc pas souhaitable de rapprocher davantage les modes de scrutin des deux chambres dans le système électoral de la V^e République, sauf à mettre fin

¹⁸¹⁴ Intervention d'Alain Vidalies, JO débat Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 23 juillet 2013, XIV^{ème} législature.

¹⁸¹⁵ J. LARCHE, *op. cit.*, p. 8.

¹⁸¹⁶ P. GIROD, *op. cit.*, p. 7.

¹⁸¹⁷ J-P. DEROSIER, « Le bicamérisme : un défi et un enjeu démocratique », *LPA*, 4 mars 2015, n°45, p. 7.

définitivement à toute différenciation politique¹⁸¹⁸. Dans un régime de souveraineté nationale auquel le constituant de 1958 n'a pas entendu déroger, il faut admettre, comme l'affirmait le doyen Vedel, « que toute décision grave exige un assentiment plus profond et plus réfléchi que celui qu'exprime la majorité du moment »¹⁸¹⁹. Dans un régime parlementaire doté d'une majorité nette et cohérente, les « mouvements impétueux d'un suffrage universel aux mouvements impulsifs et successifs peuvent connaître une force préjudiciable aux intérêts profonds de la Nation »¹⁸²⁰, aussi le Sénat tient-il, comme le note Léo Hamon, « un rôle de brise-lame » face à la majorité parlementaire faisant corps avec le Gouvernement. Les différences tenant aux modalités du suffrage universel, à la différence du mode de scrutin, à la longueur du mandat et à la temporalité comme dans l'effectivité du renouvellement parlementaire, inscrivent le Sénat dans un rôle complémentaire de l'Assemblée nationale, favorable « au renforcement de la démocratie »¹⁸²¹ au sein du système majoritaire de la V^e République, face à la succession des alternances depuis 1981.

¹⁸¹⁸ Comme le soulignait J. GRANGE, « a été obtenu ce qui était souhaité, sans doute, un Sénat ayant la même composition politique que la chambre des députés et, par conséquent, l'assurance que tout conflit au sein du Parlement est en principe exclu », « Italie : le Sénat de la République », in *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Paris, Economica, 1987, p. 339, cité par G. MOSSLER, *op. cit.*, p. 236.

¹⁸¹⁹ G. VEDEL, *op. cit.*, p. 34.

¹⁸²⁰ L. HAMON, *Une république présidentielle ?*, t.1, Bordas, 1975, p. 208.

¹⁸²¹ J. CADART, *op. cit.*, p. 372.

Chapitre 2 : L'institutionnalisation et la structuration délicate de la majorité parlementaire au sein du Parlement bicaméral

En droit constitutionnel, la notion de majorité ne saurait être réduite « à la pluralité de voix »¹⁸²². La notion doit aussi être entendue comme « une institutionnalisation »¹⁸²³ permanente et qui possède des effets transcendant le moment du vote dans lequel elle s'exprime. La majorité cesse alors d'être un fait arithmétique pour désigner, comme le note Olivier Beaud, une réalité politico-juridique, à savoir un « sous-ensemble d'individus au sein d'une assemblée »¹⁸²⁴. La notion s'est alors institutionnalisée et structurée au sein des deux assemblées parlementaires, mais dans des proportions relativement différentes (**Section 1**). L'existence des groupes politiques dans un régime parlementaire dominé par le système majoritaire a suffi à changer « toute la logique de fonctionnement des assemblées, ainsi que la logique de représentation sur laquelle il repose »¹⁸²⁵. La notion de majorité parlementaire s'exprime par essence, par l'entremise des groupes politiques dont la structuration diffère entre les deux chambres composant le Parlement (**Section 2**).

Section 1 : L'imperméabilité sénatoriale à la structuration et à l'instrumentalisation externe de la majorité

L'émergence du fait majoritaire est venue participer à la construction d'une majorité désormais structurée par des événements et une volonté extérieurs à l'enceinte parlementaire (**Paragraphe 1**). L'élection présidentielle devient désormais la matrice des majorités parlementaires et gouvernementales (**Paragraphe 2**) auxquels la seconde chambre semble échapper encore.

¹⁸²² J-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *RDP*, 1993, p. 958.

¹⁸²³ O. BEAUD, « Le principe majorité dans la théorie constitutionnelle des formes politiques », *Jus politicum*, n°15, 2016, p. 2.

¹⁸²⁴ J-M. DENQUIN, *op. cit.*, p. 964, cité par *Ibid.*

¹⁸²⁵ L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^e République*, Economica, 2000, p. 61.

Paragraphe 1 : La structuration de la majorité parlementaire par la majorité électorale

La notion de majorité est d'abord liée à un concept inhérent à la notion d'élection en droit constitutionnel. Si la notion de majorité est alors communément appréhendée en fonction de l'élection, elle emporte des effets différents suivant les assemblées où elle trouve à s'appliquer (**A**). La dissolution permet au pouvoir exécutif et plus particulièrement sous la V^e République au Chef de l'État de fédérer la majorité parlementaire et présidentielle en s'en remettant à la majorité électorale (**B**), pouvoir contraignant auquel échappe la seconde chambre.

A. L'extériorisation électorale de la notion de majorité

Dans un régime parlementaire, le pouvoir de direction et d'orientation générale de la politique nationale appartient à la majorité parlementaire dont le Gouvernement constitue l'émanation. Le pouvoir décisionnel de la majorité parlementaire tient au fait qu'elle « reflète »¹⁸²⁶, comme le note Armel Le Divellec, la majorité électorale. Si le régime parlementaire suppose une « étroite solidarité juridique et politique »¹⁸²⁷, c'est en raison non seulement des mécanismes constitutionnels et institutionnels d'interaction entre les pouvoirs exécutifs et le législatif, mais plus encore en raison de l'intimité qui lie l'électeur et l'élu du Parlement. La majorité parlementaire, en tant que phénomène interne aux assemblées, est d'abord appréhendée dans sa notion même par l'élection des deux chambres au suffrage universel. Si la majorité parlementaire est naturellement le produit d'une majorité électorale, elle est d'abord et peut être surtout un phénomène extérieur au Parlement dans la mesure où elle est préconstituée « en dehors du Parlement »¹⁸²⁸. La majorité est en ce sens une configuration interne au sein de l'hémicycle des assemblées parlementaires dont l'origine est à rechercher dans un fait étranger à son enceinte à savoir la majorité électorale sur laquelle plane l'ombre de l'élection présidentielle. Mais alors que cette majorité originellement extérieure au Parlement va engendrer des effets structurant internes à l'Assemblée nationale,

¹⁸²⁶ A. LE DIVELLEC, « Existe-t-il un modèle institutionnel occidental ? », *Questions internationales*, n°41, 2010, p. 48.

¹⁸²⁷ *Ibid.*

¹⁸²⁸ B. DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel*, Dalloz, 2011, p. 827.

elle ne saurait produire des effets identiques à la seconde chambre, conservant ainsi un caractère externe faiblement structurant.

L'élection présidentielle qui, depuis le quinquennat, précède systématiquement l'élection des députés permet la structuration d'une majorité en dehors de l'enceinte parlementaire par le concours des partis politiques. La création de l'UMP en vue des élections législatives de 2002 s'inscrit précisément dans cette finalité. L'élection présidentielle constitue également la légitimité des partis politiques qui finissent par n'exister qu'en vue de permettre la construction de la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale. Or, sous la V^e République, le Chef de l'État a auparavant occupé les fonctions directionnelles du parti lui ayant permis, à l'occasion du scrutin présidentiel, de remporter l'élection. Si la tradition veut qu'il cède sa place lors de sa prise de fonction, à l'instar de François Mitterrand en 1981 ou de Nicolas Sarkozy en 2007, cette cessation ne permet pas un relâchement significatif de la tutelle sur le parti et donc sur la majorité.

L'une des explications de la prééminence du Chef de l'État sur la majorité parlementaire réside dans le suffrage universel direct et la « présidentialisation des partis politiques »¹⁸²⁹, phénomènes par nature étrangers à l'enceinte parlementaire de la seconde chambre. Au premier tour de l'élection présidentielle, le parti du Président constitue le « noyau dur » autour duquel gravitent les différentes personnalités membres, le cas-échéant, de différentes tendances ayant déclaré leur soutien au candidat. Dans la mesure où la quasi-totalité des Chefs de l'État sous la V^e République ont été membres de l'Assemblée nationale, la campagne présidentielle ne peut isoler la première chambre et sa majorité. L'enceinte parlementaire abrite des élus s'étant confrontés avec succès au suffrage électif des citoyens et qui sont donc légitimes à présenter une candidature à l'élection présidentielle même si les circonstances diffèrent. À l'exception de François Mitterrand, aucun Chef d'État n'a été membre de la seconde chambre et rares sont ceux à avoir déposé une candidature à l'élection présidentielle. Le suffrage indirect ne mobilisant pas la même catégorie électorale que le suffrage direct des députés, il est alors compréhensible que les ambitions présidentielles ne viennent pas à l'esprit des membres du Sénat.

¹⁸²⁹ H. PORTELLI, « La présidentialisation des partis politiques », *Pouvoirs*, n°14, 1980, pp. 97-106.

Le premier tour de l'élection présidentielle doit permettre d'éviter les dissidences au sein d'un même Parti. C'est dans cette perspective que Michel Rocard candidat en 1969 (PSU) renonça à présenter sa candidature en 1981. En vue de parvenir à l'émergence d'une majorité parlementaire, le premier tour invite également à la fédération des personnalités et des idéologies portées par les forces politiques. C'est dans cette perspective que l'UDF ne présenta pas de candidat pour les présidentielles de 1995 et appela à voter Edouard Balladur. L'élection présidentielle de 2002 a abouti à une véritable cristallisation du vote au premier tour de l'élection présidentielle en la personne de Jacques Chirac et du RPR, qui engrangea les soutiens des dissidents de l'UDF de François Bayrou, du Parti Radical et du Parti Populaire pour la Démocratie Française.

Au second tour, place est naturellement faite « aux forces politiques ayant soutenu l'autre candidat du même camp »¹⁸³⁰. Le regroupement des forces en présence est doublement observable comme le note Pierre Avril. Le regroupement est d'abord « électoral », puisque dans l'hypothèse où le candidat choisi par les électeurs au premier tour n'est pas qualifié au second, ces derniers vont reporter leurs suffrages « sur celui des deux concurrents restant en lice »¹⁸³¹. Le regroupement est également « partisan », puisque les partis politiques dont les candidats présentés n'ont pas été qualifiés pour le second tour sont « incités à voler au secours de la victoire afin d'y être associés »¹⁸³². La coalition vainqueur regroupe ainsi le soutien des électeurs et des partis politiques, permettant l'émergence de la majorité présidentielle et *a posteriori* de la majorité parlementaire. Les membres de l'Assemblée nationale sont directement concernés par l'élection présidentielle puisqu'il est fréquent qu'un Chef d'État ait exercé quelques semaines auparavant un mandat de député. Cette relation favorise le soutien du groupe parlementaire dont il est membre et le développement d'une stratégie nationale de campagne électorale par son parti. Cette absence au Sénat aboutit à une très faible mobilisation de l'enceinte parlementaire derrière un candidat à la présidence.

¹⁸³⁰ J-C. COLLIARD, « La singularité française », *Pouvoirs*, n°85, 1998, p. 49.

¹⁸³¹ P. AVRIL, « La fabrique politique », in *La France présidentielle : l'influence du suffrage universel sur la vie politique*, N. WAHL et J-L. QUERMONNE (dirs.), PFNSP, 1995, p. 55.

¹⁸³² *Ibid.*

La présence du fait majoritaire a conduit à une indissociabilité des notions de majorité parlementaire et présidentielle en ce qu'elles procèdent de la même base : la majorité électorale constituée de l'ensemble des citoyens électeurs. En 2015, le nombre d'électeurs participant à l'élection des députés et du Chef de l'État s'établit à 44600000, dont seuls 150000 sont en charge de l'élection des sénateurs. Élu par les citoyens, le député comme le Chef de l'État se définit d'abord « par rapport au citoyen »¹⁸³³. Or le citoyen électeur accorde simultanément depuis le quinquennat son suffrage au Chef de l'État et au député. Il existe en ce sens une concordance entre la volonté électorale exprimée par le citoyen électeur envers le député comme vis-à-vis du Chef de l'État. Corrélativement, le député se définit par rapport au Chef de l'État et par rapport au citoyen, car il sait que sa légitimité tient d'une seule et même base (la majorité électorale) et que ce choix est instrumentalisé par l'effet du scrutin présidentiel.

Si le sénateur n'est pas nécessairement un élu local, il est amené par la force des choses « à devenir l'un d'entre eux »¹⁸³⁴ et ainsi membre de la majorité électorale locale qui a permis son élection. En revanche, cette majorité électorale ne coïncide pas nécessairement avec celle ayant permis l'élection du Chef de l'État. Non seulement elle rassemble un électoral plus réduit, mais elle ne se définit pas par rapport au scrutin présidentiel. Parce que le sénateur tient son mandat des élus locaux, le renouvellement de ce dernier « dépendra en bonne partie, de la majorité d'entre eux »¹⁸³⁵.

La majorité électorale trouve une traduction simultanée à l'Assemblée nationale qui se manifeste par sa constance. La remise en cause de la majorité électorale par la majorité parlementaire demeure juridiquement toujours possible dans la mesure où une partie de cette dernière peut faire scission et voter le renversement du Gouvernement en associant ses voix à la minorité ou, moins radicalement, en rejetant les textes les plus éminents de son programme politique. Cependant la majorité électorale n'est désormais plus « réputée devoir être remise en cause par les formes classiques du parlementarisme »¹⁸³⁶, mais seulement à

¹⁸³³ Intervention de Pierre Avril, disponible sur <http://videos.senat.fr/video/videos/2013/video19491.html>

¹⁸³⁴ *Ibid.*

¹⁸³⁵ « C'est à eux (les élus locaux) qu'en priorité il (le sénateur) rend compte de ses activités », in M. DREYFUS-SCHMIDT, « Le métier de sénateur », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 60.

¹⁸³⁶ B. DAUGERON, *op. cit.*, p. 852.

l'occasion du renouvellement du mandat parlementaire où émergera une majorité qui confortera ou infirmera la précédente.

La majorité se définit ainsi par la constance de la coïncidence entre les volontés électorale et parlementaire, en ce sens que les décisions exprimées par la seconde ne sont en fait que la traduction de la volonté de la première. Le fait majoritaire aboutit ainsi à la conformité fidèle de la volonté parlementaire exprimée dans l'hémicycle avec « la volonté du peuple électoral »¹⁸³⁷, ce qui évite une certaine trahison de la volonté électorale par le représentant en dépit de la prohibition du mandat impératif. L'émergence du fait majoritaire aboutit à une corrélation entre la majorité électorale et la majorité parlementaire constituée dans l'Assemblée. La majorité issue de la délibération est réputée se conformer comme le note Bruno Daugeron, « à la majorité électorale issue de l'élection »¹⁸³⁸. De la même façon que la majorité parlementaire de l'Assemblée nationale représente les rapports de forces politiques observables dans le sillage de l'élection présidentielle, celle du Sénat traduit celle des assemblées électives des collectivités locales. Si le fait majoritaire a eu pour effet que la majorité de l'Assemblée nationale soit le reflet de la majorité électorale, le Sénat reproduit également la majorité électorale exprimée par le suffrage indirect, distincte de celle des députés.

Cette différenciation dans la volonté électorale apparaît en désaccord avec le fait majoritaire pour deux raisons. La première est que la volonté électorale représentée à la seconde chambre n'est pas nécessairement celle du Gouvernement. La seconde est que le caractère composite de cette représentation autorise une liberté plus grande dans l'exercice de la fonction parlementaire par l'amoindrissement de la discipline de vote. La discipline de vote permet le respect non seulement de la volonté électorale par la majorité parlementaire, mais également de la volonté exprimée par le Gouvernement à l'Assemblée nationale. En ce sens le « cumul des majorités »¹⁸³⁹ observable à l'Assemblée nationale n'est pas fidèlement reproduit à la seconde chambre. En effet non seulement une discordance entre la majorité

¹⁸³⁷ « La majorité ne peut plus être remise en cause à l'intérieur de l'enceinte parlementaire sans risquer le soupçon de revenir sur une volonté exprimée dans l'élection laquelle est censée exprimer la volonté du peuple qui n'est plus réputée se trouver représentée au Parlement mais être présente dans les urnes », *Ibid.*

¹⁸³⁸ *Ibid.*, p. 851.

¹⁸³⁹ B. DAUGERON, *op. cit.*, p. 861.

parlementaire et gouvernementale ou présidentielle est possible, mais la traduction de la majorité sénatoriale par rapport à la majorité électorale, ne signifie pas nécessairement une subordination de la première à la seconde.

La majorité parlementaire est d'abord le produit d'une majorité électorale, extérieure à l'enceinte parlementaire et sur laquelle plane l'ombre du Chef de l'État. Cette extériorisation explique la primauté de l'élection présidentielle sur l'élection des députés, en ce que la première conditionne la seconde « au point d'en devenir le référent exclusif »¹⁸⁴⁰. L'existence d'une majorité parlementaire déterminée par les électeurs à la seconde chambre n'a pas pour objectif contrairement à celle des députés de donner une « majorité au Président, après qu'il eut remporté sur son nom une majorité électorale, pour lui permettre de mettre en œuvre sa politique »¹⁸⁴¹. La majorité sénatoriale n'est donc pas la confirmation de la majorité présidentielle, ce qui permet aux sénateurs et à la seconde chambre de préserver leur identité institutionnelle dans le concert des pouvoirs de la V^e République.

B. La construction de la majorité imposée par le droit de dissolution

La dissolution est un composant indéniable du régime parlementaire et l'un des moyens d'appréhender la notion de majorité. Le constituant originaire de 1958 entendait renouer avec cette prérogative déjà connue et expérimentée dans les régimes républicains précédents. Juridiquement la dissolution s'annonce comme « l'équilibre »¹⁸⁴² du régime parlementaire en dotant l'exécutif du pouvoir de révocation du pouvoir législatif, corollaire de la responsabilité politique gouvernementale. Politiquement, cette prérogative permet au pouvoir exécutif de « réagir contre une majorité de la Chambre populaire qui voudrait lui imposer un ministère et, par conséquent, une politique déterminée »¹⁸⁴³. Le pouvoir de mettre fin au pouvoir des assemblées parlementaires devant lesquelles le Gouvernement est

¹⁸⁴⁰B. DAUGERON, « La cohabitation et ses faux-semblants : réflexions sur le présidentielisme minoritaire », *RDP*, 2004, p. 97.

¹⁸⁴¹*Ibid.*, p. 98.

¹⁸⁴²M. HAURIU, *Précis de droit constitutionnel*, Dalloz, 2^{ème} éd., 2015, p. 459.

¹⁸⁴³A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Ed. Panthéon-Assas, Paris, 2001, p. 157.

juridiquement responsable permet la formation ou « la reformation »¹⁸⁴⁴ d'une majorité parlementaire dont le mandat des membres est remis en jeu. L'alternance de 1981 s'est traduite par une augmentation de l'usage du droit de dissolution, dont les effets sur la majorité ont révélé l'ampleur de sa configuration, tout en soustrayant la seconde chambre à une nouvelle tentation de structuration de la majorité de son hémicycle.

La dissolution est le prolongement logique de la responsabilité politique du Gouvernement. Appliquée à un Parlement bicaméral, la logique conduit à permettre le droit de dissolution de la seconde chambre si le Gouvernement est responsable politiquement devant elle à l'instar du Sénat italien. Cependant certains Parlements bicaméraux admettent la dissolution de la seconde chambre, indépendamment de la responsabilité du Gouvernement devant celle-ci comme en Espagne.

À l'abri du droit de dissolution, le Sénat pourrait avoir la tentation de s'acharner dans une opposition manifeste à la politique gouvernementale en cas de discordance des majorités. Respectueuse des valeurs de modération, de stabilité et d'équilibre, la seconde chambre n'a jamais manifesté une opposition virulente au Gouvernement, de sorte que le pouvoir constituant dérivé n'a jamais envisagé le droit de dissolution à son égard. L'absence du droit de dissolution va alors renforcer l'indépendance organique de la seconde chambre.

Le constituant de 1958 fait du droit de dissolution « l'instrument de la stabilité gouvernementale »¹⁸⁴⁵. La dissolution est placée, contrairement à la IV^e République, entre les mains du Chef de l'État. Elle peut donc servir à sanctionner un conflit qui viendrait à naître entre le Président et l'Assemblée nationale, et plus traditionnellement dans un régime parlementaire entre le Gouvernement et le Parlement.

¹⁸⁴⁴ « Et selon que la majorité se reforme ou qu'il s'en compose une autre favorable au ministère, l'un des pouvoirs antérieurs est brisé, l'autre sort victorieux du combat. La concorde est ainsi rétablie », R. REDSLOB, *Le régime parlementaire. Etude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire Allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche*, Marcel Giard, 1924, p. 4. Dans le même sens G. BURDEAU note, « L'assemblée sera reconstituée par un choix nouveau et, selon que l'ancienne majorité se reforme ou qu'il s'en compose une autre favorable au ministère, le Gouvernement démissionnera ou restera au pouvoir », *Le régime parlementaire, dans les constitutions européennes d'après la guerre*, Paris, Les Éditions internationales, 1932, p. 95.

¹⁸⁴⁵ Discours de Michel Debré du 27 août 1958 devant le Conseil d'Etat.

Le droit de dissolution vise à répondre prioritairement à un conflit entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement auquel le Chef de l'État n'est normalement « pas partie »¹⁸⁴⁶. Cependant la solidarité qui unit originellement le Chef de l'État et son Gouvernement conduit le premier à prendre la défense du second¹⁸⁴⁷. L'usage de la dissolution n'est toutefois pas sans risques. Si la tenue d'élections anticipées amène à la constitution d'une majorité « homogène favorable au Président »¹⁸⁴⁸, la position institutionnelle du Chef de l'État sera renforcée. Dans le cas contraire, la prééminence de celui-ci sera amoindrie, mais il pourra, le cas échéant, trouver un soutien à la seconde chambre comme en 1997.

La naissance du fait majoritaire va conduire à une transformation de la nature du droit de dissolution en ne faisant plus de ce dernier, « l'auxiliaire de la majorité, mais davantage la foudre qui la menace »¹⁸⁴⁹. La dissolution peut intervenir pour calmer les velléités ponctuelles des éléments de la majorité et posséderait un effet « préventif ». Il appartient en ce sens au Chef de l'État de juger en toute discrétion si l'arme de la dissolution « doit être brandie pour consolider le Gouvernement face à une majorité rétive ou divisée »¹⁸⁵⁰. La dissolution devient ainsi un mécanisme de « sanction »¹⁸⁵¹ de la majorité, comme le note René Capitant, dont l'issue est irrévocable : « la confirmation ou l'élimination ». La dissolution ne peut venir ainsi sanctionner un conflit qui surviendrait entre le Sénat et le pouvoir exécutif ou entre les deux assemblées. L'émergence d'une majorité électorale au Sénat est ainsi invariable jusqu'au prochain renouvellement des parlementaires et le Gouvernement ne peut que s'en accommoder.

La Constitution du 4 octobre 1958 fait du droit de dissolution une prérogative personnelle du Chef de l'État. Le cadre juridique de la dissolution s'illustre par la souplesse de son recours. L'article 12 C. dispose seulement que le Chef de l'État recueille l'avis des Présidents des deux chambres. Ainsi en 1981, 1988 et 1997, les présidents des assemblées

¹⁸⁴⁶ P. ALBERTINI, *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*, PUF, 1977, p. 121.

¹⁸⁴⁷ R. CAPITANT note en ce sens « Si le conflit touche à un point que le président estime faire partie de sa politique présidentielle, alors naturellement il soutiendra les ministres et le conflit deviendra un conflit entre l'Assemblée et lui-même », in *Ecrits constitutionnels*, CNRS, 1982, p. 419.

¹⁸⁴⁸ P. LAUVAUX, *Destins du présidentielisme*, PUF, 2002, p. 73.

¹⁸⁴⁹ J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la V^e République : Bilan d'un septennat*, LGDJ, 1968, p. 156.

¹⁸⁵⁰ J. MASSOT, *L'arbitre et le capitaine : la responsabilité présidentielle*, Flammarion, 1987, p. 267. Dans le même sens, P. ALBERTINI note « la fonction de la dissolution, dont le président de la République apprécie l'opportunité, est de résoudre l'opposition entre les organes constitués, par l'appel au corps électoral qu'elle provoque », *op. cit.*, p. 120.

¹⁸⁵¹ R. CAPITANT, *op. cit.*, p. 419.

avaient unanimement exprimé un avis négatif. La dissolution de l'Assemblée nationale est donc envisagée de manière autonome tant « d'un point de vue organique que d'un point de vue fonctionnel »¹⁸⁵². Aucune condition circonstancielle ou institutionnelle n'est expressément prévue pour son usage, le Chef de l'État est également dispensé de recueillir les avis contraignants des assemblées parlementaires à l'instar du Sénat de la III^e République¹⁸⁵³.

La dissolution peut être utilisée à l'image de celle intervenue le 9 octobre 1962, comme un moyen de répliquer à un Gouvernement renversé par une majorité qui a associé ses voix à celles de l'opposition dans le vote d'une motion de censure. Plus largement cette dissolution peut s'analyser comme « un contrepoids à la suprématie parlementaire »¹⁸⁵⁴ destinée à la fois à combattre les velléités de la majorité gouvernementale et témoigner à la seconde chambre dirigée par Gaston Monnerville, que le pouvoir exécutif entend défendre sa place dans le concert des institutions. Elle peut s'analyser comme « une rupture de contrat »¹⁸⁵⁵ entre la majorité de l'Assemblée nationale soutenant le Gouvernement et indirectement le Chef de l'État.

La division des députés entre partisans et adversaires du referendum a constitué un « clivage majeur, perceptible, dramatique »¹⁸⁵⁶. Cette initiative conforme à la logique du parlementarisme fut couronnée de succès. Beaucoup de députés issus de la majorité sortante ne furent pas réélus faute d'avoir soutenu la révision constitutionnelle et ayant voté la censure au Gouvernement de Georges Pompidou. La dissolution a ainsi permis de chasser définitivement les éléments récalcitrants à la majorité gouvernementale. Elle possède alors un caractère « répressif » vis-à-vis des éléments rebelles de la majorité parlementaire et « défensif »¹⁸⁵⁷ vis-à-vis du Gouvernement que le Chef de l'État souhaite préserver.

¹⁸⁵² P. LAUVAUX, *op. cit.*, p. 72. Expression relevée également par P. ALBERTINI *op. cit.*, p. 121.

¹⁸⁵³ La loi constitutionnelle de 1875 permettait ainsi au Chef de l'État, de recueillir le consentement du Sénat en vue de dissoudre la Chambre des députés, ce qui se traduisait par un « soutien de la majorité sénatoriale au ministère », in P. LAUVAUX, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Economica, 1983, p. 346.

¹⁸⁵⁴ M-F. VERDIER, « Le droit de dissolution sous la V^e République », *Politeia*, 2001, p. 84.

¹⁸⁵⁵ J. MASTIAS, *La réforme du Sénat de la cinquième République*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, t.1, 1973, p. 66.

¹⁸⁵⁶ J-M. DENQUIN, *op.cit.*, cité par J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, Thèse de doctorat en droit public, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2004, p. 16.

¹⁸⁵⁷ F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, LGDJ, 33^{ème} éd., 2012, p. 724.

Les élections législatives qui ont succédé à la dissolution ont ainsi donné « tort »¹⁸⁵⁸ à la majorité précédente, dans la mesure où les électeurs ont éliminé les élus qui avaient renversé le Gouvernement. Cette dissolution allait avoir des effets bipolarisants conduisant à une pérennisation « du fait majoritaire »¹⁸⁵⁹ à l'Assemblée nationale, mais elle n'entraîna aucun effet sur la seconde chambre alors au sommet de son « adversité » au Gouvernement du général de Gaulle.

La dissolution du 30 mai 1968 s'intègre dans un conflit sensiblement différent. Il s'agit bien d'une arme tendant à trancher un conflit, non entre la majorité gouvernementale et le Parlement, mais davantage entre le Chef de l'État et une partie de la société soutenant les revendications syndicalistes et estudiantines. La dissolution est alors utilisée comme un droit constitutionnel en vue de trancher une crise « extra-constitutionnelle »¹⁸⁶⁰. Elle pourrait s'analyser comme une dissolution permettant à l'exécutif de connaître « l'état de l'opinion »¹⁸⁶¹ dans sa majorité. Toutefois la crise sociale envenimée par les événements de mai va produire des effets majoritaires.

La dispersion et l'indiscipline de la gauche politique conduisent à « une amplification de la victoire du parti majoritaire »¹⁸⁶², dont le nombre de sièges passe de 244 à 355 en une année, lui permettant de retrouver une confortable majorité absolue, après des élections législatives en mars 1967 qui s'étaient soldées pour l'UNR par l'obtention d'une majorité absolue de quelques voix. En l'absence de conflit entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement, la dissolution de 1968 n'avait pas pour premier objectif de permettre « la reconduction d'une majorité »¹⁸⁶³. Toujours est-il qu'elle n'était pas dépourvue de considérations « tactiques ». Les élections sénatoriales de septembre 1968 n'ont été que légèrement affectées par les législatives anticipées, puisque l'UDR ne gagne que 6 sièges par rapport à 1965 et avec 36 sièges, reste le deuxième groupe le plus faible de la majorité sénatoriale en termes d'effectifs composés de l'UCDP (47 sièges), les RI (54), la GD (43).

¹⁸⁵⁸ R. CAPITANT, *op. cit.*, p. 419.

¹⁸⁵⁹ J-L. PARODI, « Esquisse d'une problématique du système majoritaire français », *France-forum*, n°80, mai-juin 1967, p. 5. Dans le même sens, M-F. VERDIER note que la « réponse positive franche et massive de la dissolution d'octobre 1962 a orienté le régime vers le phénomène majoritaire, à l'origine de son évolution présidentieliste », in « Le droit de dissolution sous la V^e République », *op. cit.*, p. 81.

¹⁸⁶⁰ P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 381.

¹⁸⁶¹ M-F. VERDIER, « Le droit de dissolution sous la V^e République », *op. cit.*, p. 86.

¹⁸⁶² P. ALBERTINI, *op. cit.*, p. 390.

¹⁸⁶³ P. LAUVAUX, *op. cit.*, p. 429.

Il en résulte que les effets institutionnels de la dissolution de l'Assemblée nationale en vue de trancher un conflit social n'emportent que des conséquences mineures sur l'élection des sénateurs et la configuration de sa majorité.

Avec l'alternance de 1981, la présidence de François Mitterrand a connu un cas spécifique de dissolution, celui dans lequel le Chef de l'État élu ne dispose pas au terme du processus d'une majorité parlementaire suffisante pour composer un Gouvernement conforme à sa tendance politique. Pour le Chef de l'Etat la dissolution ne vise pas ici à sanctionner un conflit larvé entre le Gouvernement et la majorité parlementaire, mais consiste à rechercher « des circonstances favorables à un large soutien de l'opinion publique à la politique présidentielle »¹⁸⁶⁴. Les dissolutions mitterrandiennes peuvent être qualifiées selon l'expression de Guy Carcassonne de « dissolution d'alternance »¹⁸⁶⁵.

La doctrine pense traditionnellement le droit de dissolution comme un « pouvoir de crise »¹⁸⁶⁶, lié à un dysfonctionnement des pouvoirs publics entre le Gouvernement et le Parlement. La notion de dissolution dans le droit constitutionnel de la V^e République évolue dans un sens moins radical, consistant en la recherche par le pouvoir présidentiel d'une majorité parlementaire introuvable en l'état. La dissolution vise à prévenir l'apparition d'une crise liée à l'absence de « cohérence »¹⁸⁶⁷ du système majoritaire. La dissolution possède ainsi une fonction majoritaire, consistant dans la « mise en adéquation »¹⁸⁶⁸ entre le programme du Chef de l'État porté par la majorité présidentielle et la majorité parlementaire. Les septennats mitterrandiens se caractérisent par une double discordance entre les majorités parlementaires, tant celle du Sénat que de l'Assemblée nationale et la majorité présidentielle. L'arme de la dissolution ne peut alors jouer qu'à sens unique.

Elu en 1981, François Mitterrand trouve une majorité assez confortable à l'Assemblée nationale élue en 1978 et composée de l'UDF et du RPR. Dans le même sens, celle du Sénat est élue en 1980 et se caractérise par son extrême hétérogénéité en ce qu'elle

¹⁸⁶⁴ D-G. LAVROFF *Le droit constitutionnel de la V^e République*, Dalloz, 3^{ème} éd., 1999, p. 869.

¹⁸⁶⁵ G. CARCASSONNE, « Neufs constitutionnalistes répondent à trois questions concernant les élections législatives de 1997 », *RDP*, 1997, p. 613.

¹⁸⁶⁶ J. et J-E. GICQUEL, *op. cit.*, p. 608.

¹⁸⁶⁷ *Ibid.* Cette dissolution doit permettre de trouver une majorité parlementaire pour former un Gouvernement qui coïncide « harmonieusement » avec la majorité présidentielle.

¹⁸⁶⁸ M. LASCOMBE, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, L'Harmattan, 12^{ème} éd., 2012, p. 82.

est composée de quatre groupes parlementaires de cultures politiques différentes¹⁸⁶⁹. La logique aurait voulu que le Président de la République nomme un Chef de Gouvernement membre de l'opposition selon la configuration trouvée à l'Assemblée nationale. Cependant ce Gouvernement n'aurait pas été accepté par la majorité parlementaire. Il s'en serait suivi le dépôt et le vote d'une motion de censure qui auraient conduit à la démission collective du Gouvernement et *a posteriori* à la riposte du Chef de l'État par la dissolution. Cette situation explique que Pierre Mauroy nommé le 21 mai 1981 n'engagea pas la confiance de son Gouvernement sur son programme. Cette situation devait se reproduire avec le premier Gouvernement de Michel Rocard. La dissolution peut ainsi permettre de résoudre « une crise à venir »¹⁸⁷⁰, mais qui en l'état actuel n'existe pas.

L'absence de majorité parlementaire, rendant « inconsistants »¹⁸⁷¹ le pouvoir et la fonction présidentielle, oblige à rechercher à travers l'arme de la dissolution les moyens parlementaires nécessaires à son action. La dissolution possède alors un caractère « offensif »¹⁸⁷² : se débarrasser d'une majorité parlementaire à l'Assemblée nationale, empêchant de mettre à exécution le programme présidentiel. Cette initiative permet au Chef de l'État de profiter de la conjoncture électorale favorable, en organisant des élections législatives anticipées qui ont de fortes chances de lui être profitables, puisque l'opinion électorale n'a pas encore été « érodée par l'exercice du pouvoir »¹⁸⁷³.

Le décret du 22 mai 1981 entraînant la dissolution de l'Assemblée nationale était conforme aux intentions du candidat à l'élection présidentielle¹⁸⁷⁴. En faisant part publiquement de ses souhaits et en usant du droit de dissolution, le Président de la République « trace lui-même la ligne de partage entre la majorité (escomptée) et l'opposition »¹⁸⁷⁵. La dissolution lui offrit une majorité absolue puisque, sur 491 sièges, le

¹⁸⁶⁹ GD (39 sièges), RPR (41), UCDP (67), URI (52). Ironie du sort, le groupe socialiste possède l'effectif le plus élevé (69 sièges).

¹⁸⁷⁰ M. LASCOMBE, *op. cit.*, p. 82.

¹⁸⁷¹ G. CARCASSONNE, *La Constitution, op. cit.*, p. 101.

¹⁸⁷² F. HAMON et M. TROPER, *op. cit.*, p. 724.

¹⁸⁷³ *Ibid.*

¹⁸⁷⁴ Débat télévisé du 5 mai 1981 : « Le Président de la République peut dissoudre quand il le veut. Et je dissoudrais quand je le déciderai (...). J'ai l'intention de dissoudre et j'ai l'intention de faire procéder à des élections avant le 1er juillet (...). Le problème pour moi serait de disposer d'une majorité, parce qu'on ne peut mener une autre politique sans une autre majorité », in, « L'élection présidentielle 26 avril-10 mai 1981 », *Le Monde-Dossiers et documents*, 1981, p. 120, cité par J. LE GALL, *Les institutions de la V^e République à l'épreuve de l'alternance : la présidence de François Mitterrand*, LGDJ, 1997, pp. 58-59.

¹⁸⁷⁵ J-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *op. cit.*, p. 993.

parti socialiste en occupa 265 auxquels s'ajoutèrent 20 députés apparentés¹⁸⁷⁶. La dissolution est ainsi un moyen, de mettre fin au pouvoir d'une majorité à l'Assemblée nationale dont le Chef de l'État, ne partage pas les vues au moment de sa nomination, ce qui permet de faire coïncider la majorité électorale l'ayant porté à l'Élysée avec celle des parlementaires. La majorité parlementaire devient « l'expression »¹⁸⁷⁷ au sein de l'Assemblée nationale de la majorité présidentielle, tandis que celle du Sénat n'en constitue nullement le reflet, faute de dissolution d'une part, et d'identité dans le suffrage universel d'autre part.

La dissolution de 1988 procède d'une logique identique mais ses résultats diffèrent de ceux de 1981. Réélu le 8 mai, François Mitterrand trouve face à lui une courte majorité parlementaire RPR-UDF élue en 1986 et qui ne coïncide pas avec ses convictions. Contrairement à 1981, la majorité de l'Assemblée nationale est faible et le Gouvernement Rocard « est un Gouvernement d'ouverture »¹⁸⁷⁸. Dans le même sens, la majorité du Sénat, aussi élue en 1986, se caractérise par l'hétérogénéité des groupes parlementaires qui la composent¹⁸⁷⁹. Cet usage de la dissolution pousse une nouvelle fois les électeurs à « être logiques avec eux-mêmes »¹⁸⁸⁰. Ayant manifesté leur confiance en élisant une majorité présidentielle, les électeurs sont donc conduits à fournir au Chef de l'État les moyens parlementaires d'appliquer ses promesses électorales. Le Chef de l'État se garda de descendre dans l'arène politique, mais il indiqua ses souhaits quant à l'élection d'une nouvelle majorité¹⁸⁸¹. La dissolution réalisée le 14 mai ne donna une majorité absolue « à aucun parti, ni même à aucune coalition »¹⁸⁸². Avec 275 députés et apparentés, le parti socialiste était loin d'obtenir la majorité absolue des 289 sièges, bien que la majorité soit

¹⁸⁷⁶ J.-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *Histoire de la V^e République 1958-2015*, Dalloz, 15^{ème} éd., 2015, p. 272.

¹⁸⁷⁷ D.-G. LAVROFF, *op. cit.*, p. 943.

¹⁸⁷⁸ « Le Conflit n'est pas certain. Les tractations avec les centristes ayant échoué, il s'avère que le conflit est latent », J. DHOMMEAUX, « Le parlementarisme rationalisé à l'épreuve des faits : Le discours de Michel Debré devant le Conseil d'Etat, le 27 août 1958, à cinquante ans », in *Etudes en l'honneur du professeur Alain Fenet*, Litec, 2008, p. 658.

¹⁸⁷⁹ GD (35 sièges), RPR (77), UC (70), UREI (54).

¹⁸⁸⁰ D.-G. LAVROFF *op. cit.*, p. 869.

¹⁸⁸¹ Lors de son pèlerinage à Solutré, le 22 mai, il indique « Il n'est pas sain qu'un seul parti gouverne (...). Il faut que d'autres familles d'esprit prennent part au Gouvernement », *Le Monde* du 24/05/1988, Dans le même sens « J'invite les Français à confirmer le vote du deuxième tour de scrutin de l'élection présidentielle », soulignant « J'ai besoin pour mener à bien ma mission d'une majorité stable », avant d'achever le jour suivant « une majorité nette sans qu'elle soit excessive me conviendrait très bien » cité par P. AVRIL et J. GICQUEL, chronique citée, *Pouvoirs*, n°47, 1988, p. 208.

¹⁸⁸² J. FOYER, *Le député dans la société française*, Economica, 1992, p. 201.

suffisante « pour faire cesser la cohabitation »¹⁸⁸³. Le concours du droit de dissolution et du scrutin majoritaire n'assure donc pas automatiquement une majorité à l'Assemblée et les effets institutionnels attendus sur la configuration et l'ampleur de la majorité attendue n'en demeurent pas moins aléatoires.

La dissolution de 1997 est atypique à bien des égards. Elle ne vise pas en effet à répondre à une crise liée à la cohérence de la majorité puisque Jacques Chirac, élu en 1995, dispose en apparence d'une forte majorité RPR-UDF élue en 1993 (472 sièges). Élu à l'automne de la même année, le Sénat n'a pas profité des effets « d'aubaine » liés au suffrage présidentiel, car sa majorité reste quasi-invariable¹⁸⁸⁴ par rapport à 1992. Deux années plus tard, il s'agit pour le Chef de l'État de donner « un nouvel élan avec une majorité ressourcée »¹⁸⁸⁵ sans attendre les échéances de 1998, date de l'expiration régulière de ses pouvoirs. La dissolution s'inscrit dans d'une perspective « stratégique »¹⁸⁸⁶ : obtenir immédiatement une majorité qu'il aurait été très difficile d'obtenir l'année suivante et lui donner jusqu'à la fin de son mandat, les moyens parlementaires nécessaires à la mise en œuvre de son programme par l'Assemblée nationale.

Rattrapé rapidement par la logique des institutions de la V^e République, qui suppose « une harmonie »¹⁸⁸⁷ entre les majorités présidentielles et parlementaires, le Chef de l'État se résout à une dissolution « de convenance ou de commodité »¹⁸⁸⁸. Il s'agit à la fois de prolonger pour cinq années à venir, la majorité présidentielle réunie en 1995 sous l'égide de Jacques Chirac, mais également d'effacer définitivement les oppositions internes au sein du groupe RPR entre « les chiraquiens et les nombreux balladuriens »¹⁸⁸⁹.

¹⁸⁸³ M-F. VERDIER, « Le droit de dissolution sous la V^e République », *op. cit.*, p. 97.

¹⁸⁸⁴ Avec 24 sièges le RDSE ne gagne qu'1 élu, le RPR, 4 par rapport à 1992 où il en possédait 90, l'UC passe de 66 à 59 sièges, et les RI de 47 à 46.

¹⁸⁸⁵ *Ibid.*, p. 81.

¹⁸⁸⁶ « Le Président cherche à profiter de la conjoncture c'est-à-dire d'un moment où l'opinion incline en faveur des partis qui le soutiennent », in F. HAMON et M. TROPER, *op. cit.*, p. 725. Le terme de dissolution « tactique » est également employé dans un sens plus neutre par G. CARCASSONNE, B. CHANTEBOUT, C. GUETTIER « Neufs constitutionnalistes répondent à trois questions concernant les élections législatives de 1997 », *op. cit.*, pp. 613, 616, 642.

¹⁸⁸⁷ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 102.

¹⁸⁸⁸ J-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *op. cit.*, p. 413.

¹⁸⁸⁹ G. CARCASSONNE, « Neufs constitutionnalistes répondent à trois questions concernant les élections législatives de 1997 », *op. cit.*, p. 613. La dissolution de 1997 s'annonce comme un « moyen de ressouder la majorité, divisée entre ceux qui l'avaient (Jacques Chirac) soutenu et ceux qui lui avaient préféré Edouard Balladur », in E. DESMONS, « L'exécutif sous la V^e République : le Président de la république et le Premier ministre en représentation », *RDV*, 1998, p. 1575.

Les élections qui suivent se traduisent par une mise en minorité de la majorité présidentielle. Les élections sénatoriales de 1998 aboutiront en revanche à un maintien de la représentation d'une partie de la majorité présidentielle élue 1995¹⁸⁹⁰, car les effets de la dissolution réalisée un an plus tôt n'auront pas suffi à provoquer une variation significative de l'électorat sénatorial.

Sous le septennat, le Chef de l'État pouvait trouver une majorité qui coïncidait avec ses vues (1974 et 1995), ce qui écartait la prévisibilité d'un usage de la dissolution, mais non forcément des velléités de la majorité. Avant le quinquennat, élus avant le Chef de l'État, les députés au même titre que les sénateurs savaient pertinemment qu'ils ne devaient pas leur élection à la victoire du Chef de l'État. A présent la majorité parlementaire a sa source dans la majorité électorale qui a permis l'élection du Chef de l'État. La dissolution, qui suit l'élection présidentielle, rétablit un « quasi-synchronisme entre son élection et celle d'une majorité »¹⁸⁹¹. Cependant cette mise à « mort du mandat » des députés pour reprendre l'expression du doyen Vedel, n'est pas sans risque pour le Président qui peut conduire à une chambre « sans majorité claire ou, pire, hostile au Chef de l'État »¹⁸⁹².

Le droit de dissolution permet de favoriser la construction, la structuration, comme la coïncidence des majorités, bien qu'il n'en constitue pas l'élément principal. Soustraite à la fois au droit de dissolution et à la majorité électorale, la seconde chambre n'est pas pleinement associée à la politique du pouvoir exécutif suivant la logique du parlementarisme et peut encore jouer pleinement son rôle de modération, alors même que s'observe une instrumentalisation progressive de la majorité parlementaire par la majorité présidentielle.

¹⁸⁹⁰ RDSE (21 sièges), RPR (99), UC (52), RI (49).

¹⁸⁹¹ G. VEDEL, « Variations et cohabitations », *Pouvoirs*, n°83, 1997, p. 111.

¹⁸⁹² P. JAN, « Les débats des projets à partir du texte de la commission : disposition innovante... sous conditions ou risque d'un nouveau déséquilibre », *LPA*, 19 décembre 2008, n°254, p. 68.

Paragraphe 2 : L'instrumentalisation de la majorité parlementaire par la majorité présidentielle

Dans un régime parlementaire, le bicamérisme se justifie par la modération afin d'éviter « la toute-puissance de la majorité d'un moment »¹⁸⁹³. Le phénomène de majorité aboutit à l'existence au sein du Parlement, d'une majorité numérique qui se constitue « par référence à une réalité extérieure »¹⁸⁹⁴. La nature parlementaire du régime de la V^e République établit « ce point de référence au soutien du Gouvernement »¹⁸⁹⁵. Or sous la V^e République, les majorités parlementaires (A) et gouvernementales (B) apparaissent comme un « sous-produit »¹⁸⁹⁶ de l'élection présidentielle. Cette élection comporte des conséquences réduites pour la seconde chambre, lui permettant une réelle distanciation par rapport à l'élection présidentielle.

A. La confusion de la notion de majorité parlementaire avec la notion de majorité présidentielle

D'un point de vue spatial, la majorité parlementaire se définit comme « interne à l'institution parlementaire »¹⁸⁹⁷, par opposition à la majorité présidentielle qui elle se définit de façon externe au Parlement, puisqu'elle se constitue à l'occasion du scrutin présidentiel¹⁸⁹⁸. La majorité présidentielle se distingue également en un sens matériel, puisqu'elle apparaît comme « une notion arithmétique »¹⁸⁹⁹ qui désigne le nombre de suffrages d'électeurs obtenu par un candidat vainqueur de l'élection présidentielle. La majorité présidentielle est donc une majorité de « voix » par opposition à la majorité parlementaire qui est une majorité de « sièges »¹⁹⁰⁰.

¹⁸⁹³ P. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, PUF, Que-sais-je ?, 2^{ème} éd., 1997, p. 47.

¹⁸⁹⁴ J-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *op. cit.*, p. 961.

¹⁸⁹⁵ *Ibid.*

¹⁸⁹⁶ J-C. COLLIARD, « La singularité française », *op. cit.*, p. 48.

¹⁸⁹⁷ J-M. DENQUIN, « Existe-t-il des remèdes à la cohabitation ? », in *La cohabitation fin de la République ?*, F. ROUVILLOIS (dir.), François-Xavier de Guibert, Paris, 2001, p. 176.

¹⁸⁹⁸ Georges Pompidou utilisa l'expression dans sa conférence de presse du 23 septembre 1971 « Il y'a une majorité présidentielle qui m'a porté où je suis », citée par P. AVRIL, « Les Chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle », in *La Constitution de la cinquième République*, O. DUHAMEL et J-L. PARODI (dirs.), PFNSP, 1985, p. 171.

¹⁸⁹⁹ *Ibid.*, p. 166.

¹⁹⁰⁰ C. GUETTIER, *Le Président sous la V^e République*, PUF, Que-sais-je ?, 1995, p. 54.

La notion de majorité présidentielle s'oppose par ailleurs à la majorité parlementaire par son caractère « fugitif »¹⁹⁰¹, puisqu'elle s'exprime lors de la campagne présidentielle et disparaît au soir de la victoire du candidat. En sens inverse, la majorité parlementaire est supposée durer l'ensemble de la législature. Enfin, la majorité parlementaire peut être fonctionnellement définie par rapport à la nature du régime politique, en offrant un soutien à la politique du Gouvernement, tandis que la majorité présidentielle se présente davantage comme le produit de l'expression d'une confiance envers un programme politique, personnalisé dans un candidat. Cette diamétrale opposition apparente dans l'appréhension des majorités présidentielle et parlementaire recouvre en réalité, avec l'alternance de 1981, une seule et même notion par l'instrumentalisation de la majorité parlementaire par l'élection présidentielle, bien que la distinction tende encore à se justifier vis-à-vis de l'hémicycle de la seconde chambre.

La notion de majorité présidentielle est en réalité indissociable de la majorité parlementaire. Dans les semaines qui précèdent le premier tour du scrutin, la majorité présidentielle n'existe pas comme concept autonome : non seulement les électeurs ne se sont pas encore prononcés mais plus encore, comme le relève Jean-Marie Denquin, « le chef de l'État est encore au pouvoir et avec lui la majorité parlementaire »¹⁹⁰².

À l'occasion du déroulement du scrutin, les électeurs, les partis politiques et les élus prennent position en faveur du candidat à l'élection présidentielle, mais la majorité présidentielle demeure « potentielle »¹⁹⁰³. Enfin, après l'élection, « l'achèvement du processus se manifestera précisément en ce que le nouveau président sera soutenu par une majorité parlementaire nouvelle, mais parlementaire »¹⁹⁰⁴. Cette majorité pouvait être mise en œuvre d'entrée de jeu avec l'usage du droit de dissolution (1981 et 1988) et désormais, depuis l'instauration du quinquennat, par la convocation naturelle des électeurs au scrutin législatif succédant au scrutin présidentiel.

¹⁹⁰¹ P. AVRIL, « Les Chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle », *op. cit.*, p. 166.

¹⁹⁰² J-M. DENQUIN, *1958, la genèse de la V^{ème} République*, PUF 1988, p. 391.

¹⁹⁰³ « En tant que présidentielle puisque le président n'est pas encore élu : en tant que majorité puisque si le candidat qu'elle soutient est battu, elle sera plus qu'une majorité hostile en face d'un président qui possède le pouvoir de la dissoudre, comme ce sera le cas en 1981 », *Ibid.*, p. 391.

¹⁹⁰⁴ *Ibid.*, p. 391.

L'élection présidentielle est devenue la « cause efficiente »¹⁹⁰⁵ de la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale. Elle n'est plus désormais un phénomène arithmétique étranger au Parlement, mais devient une donnée institutionnelle indissociable à l'institution parlementaire permettant à la majorité de « se définir par rapport au Chef de l'État »¹⁹⁰⁶. À la classique appellation de « fait majoritaire » pourrait succéder, ainsi que le relève Ariane Vidal-Naquet celle de « fait présidentiel »¹⁹⁰⁷. La majorité parlementaire est déterminée par le vote des électeurs et non plus « *a posteriori* par les états-majors des partis »¹⁹⁰⁸. Les électeurs se prononcent moins « pour un député ou un parti, que pour ou contre le Chef de l'État »¹⁹⁰⁹. Les futurs parlementaires se positionnent en opposants ou en soutien de la politique présidentielle et doivent pour une large part leur élection à cette orientation. La majorité présidentielle « dessine les contours »¹⁹¹⁰ de la majorité parlementaire, car elle procède pour une large part à l'investiture des candidats à la députation et à leur réussite électorale. La majorité n'est donc pas « construite ou négociée »¹⁹¹¹ par les groupes parlementaires constitués au sein de l'Assemblée nationale, elle est une « donnée transcendante »¹⁹¹² que leurs membres constatent et qui leur échappe.

Cet assujettissement de la majorité parlementaire à la majorité présidentielle ne concerne pas les membres de la seconde chambre. Privé de profondes attaches locales et d'un relais d'électeurs locaux suffisamment structuré, le candidat ne peut espérer obtenir un siège au Sénat. Le soutien affiché ou non à un candidat à l'élection présidentielle n'est pas un gage de réussite, car l'élection sénatoriale est peu médiatisée et ne pousse pas à une mobilisation conséquente du pouvoir exécutif.

Les majorités présidentielle et parlementaire coïncident dans leur finalité : soutenir le programme et la mise à exécution du programme présidentiel. Les successeurs du général

¹⁹⁰⁵ J-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *op. cit.*, p. 993. Le même auteur affirme dans le même sens : « Le Président de la République est donc catalyseur de la majorité ; chaque député de celle-ci lui doit un peu de sa victoire et voit dans sa fidélité la meilleure garantie de sa réélection », in *La monarchie aléatoire*, PUF, Béhémoth, 2001, p. 86.

¹⁹⁰⁶ *Ibid.*, p. 974.

¹⁹⁰⁷ A. VIDAL-NAQUET, « La revalorisation du Parlement et l'équilibre au sein de l'exécutif. Vers un rééquilibrage au sein de l'exécutif ? », in *Pouvoir exécutifs et Parlement : de nouveaux équilibres ?*, X. MAGNÓN, R. GHEVONTIAN, M. STEFANINI (dirs.), PUAM, 2012, p. 484.

¹⁹⁰⁸ P. AVRIL, « La majorité parlementaire ? », *Pouvoirs*, n°68, 1994, p. 45.

¹⁹⁰⁹ J. PETOT, « Faut-il réviser la Constitution de 1958 ? », *RDP*, 1985, p. 1469.

¹⁹¹⁰ P. AVRIL, « Les Chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle », *op. cit.*, p. 166.

¹⁹¹¹ J-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *op. cit.*, p. 982.

¹⁹¹² *Ibid.*

de Gaulle vont appeler dans un sens similaire au couplage et à l'indissociabilité des majorités présidentielles et parlementaires, notions étrangères au Sénat.

Elu en 1969, Georges Pompidou affirme « qu'il est souhaitable et normal que la majorité se calque plus ou moins sur celle qui l'a porté à la présidence »¹⁹¹³. Toutefois l'intéressé reconnaît qu'il n'existe pas nécessairement « d'identité exacte » entre les majorités. Cette affirmation a été confirmée par la suite : non seulement la majorité de la seconde chambre peut être différente de celle Gouvernement et du Chef de l'État, mais encore les forces politiques qui soutiennent le Président peuvent ne pas constituer une unique formation politique au Parlement.

La majorité présidentielle issue de l'élection de Valéry Giscard d'Estaing en 1974 présente une singularité dans sa composition. En 1965 et 1969, la formation parlementaire qui se réclamait de l'action du Chef de l'État possédait la majorité des sièges à l'Assemblée nationale. Si le parti présidentiel ne possédait pas toujours à lui seul la majorité absolue, il bénéficiait en revanche, du soutien d'une formation minoritaire dont le Chef de l'État ne contrôlait pas l'action, mais dont les éléments se réclamaient de la majorité présidentielle. Faute d'avoir dissout lors de son élection, Valéry Giscard d'Estaing se retrouve face à une majorité parlementaire élue en 1973 et composée de forces politiques qui ont pour la plupart rallié la majorité présidentielle, mais que le Président ne contrôle pas.

Le parti présidentiel ne constitue pas le groupe parlementaire principal de la majorité. La majorité parlementaire apparaît donc comme « la projection inversée de la majorité présidentielle »¹⁹¹⁴, puisque la formation du Chef de l'État est minoritaire au sein de la majorité parlementaire. La majorité parlementaire fixée à 246 sièges est alors composée de l'UDR (183 sièges), des RI (55), du RDS (34) et de l'UC (30). La création de l'UDF en 1977 aboutira à la fédération des trois formations centristes. Le septennat de Valéry Giscard d'Estaing va se traduire, comme le relève justement Pierre Avril, par une assimilation entre

¹⁹¹³ Conférence de presse du 21 janvier 1971. Dans le même sens, Georges Pompidou affirme le 23 septembre de la même année « qu'il y'a toujours plus ou moins (...) accord ou parallélisme entre la majorité présidentielle et la majorité législative. (...). Je crois qu'il est bon pour le fonctionnement des institutions, qu'il se trouve à l'Assemblée une majorité qui accepte de soutenir dans ses grandes lignes la politique définie par le Chef de l'Etat lorsqu'il s'est présenté aux élections présidentielles ».

¹⁹¹⁴ P. AVRIL, « Les Chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle », *op. cit.*, p. 173.

la majorité présidentielle et la majorité parlementaire, et la constitution de la majorité présidentielle par les partis politiques¹⁹¹⁵ et non plus les électeurs.

Ironie du sort, avec 58 parlementaires, le parti giscardien est le plus important de la seconde chambre et constitue le cœur de la majorité sénatoriale. Le Chef de l'État est en conséquence plus proche de la majorité du Sénat que de celle de l'Assemblée nationale. Cette configuration peut être perçue comme un retour au « schéma initial »¹⁹¹⁶ prévu par le constituant. Le Sénat comprend rapidement quel rôle il peut jouer dans la mise en œuvre législative du programme présidentiel. Le Chef de l'État reconnaît qu'étant donné l'étroitesse de sa majorité à l'Assemblée, il est utile que « le Gouvernement sache qu'il peut compter sur les deux assemblées »¹⁹¹⁷.

Lors de sa victoire à l'élection présidentielle de 1981, François Mitterrand va développer une double innovation de la notion de majorité présidentielle. Il sera d'abord le premier à relever les effets « catalyseurs »¹⁹¹⁸ de la majorité présidentielle. De plus, le Chef de l'État va donner un sens « fonctionnel »¹⁹¹⁹ à la majorité présidentielle en déclarant que les engagements électoraux pris par le Chef de l'État constituent « la charte de l'action législative »¹⁹²⁰. Approuvé par la majorité des suffrages, le programme présidentiel réduit le Parlement à l'état de « simple auxiliaire de la volonté présidentielle »¹⁹²¹. Dans la mesure où politiquement la majorité parlementaire est « subordonnée aux engagements présidentiels

¹⁹¹⁵ Voir à ce titre la Conférence de presse du 24 octobre 1974 de Valéry Giscard d'Estaing : « La majorité présidentielle (...) s'était donc organisée en fonction des personnalités (...), des présidents successifs de la Cinquième République. Elle doit désormais s'organiser autour de la nouvelle élection présidentielle... c'est-à-dire qu'elle comporte l'ensemble de ceux qui font partie des formations politiques qui ont soutenu ma candidature au deuxième tour ». « La majorité présidentielle se trouve définie par référence aux partis et non par rapport aux électeurs, en supposant qu'à l'avenir les candidats de ces partis se réclameront nécessairement de l'investiture présidentielle pour retrouver ces électeurs. D'autre part, la majorité parlementaire est identifiée à la majorité présidentielle, les deux se superposant. », in P. AVRIL, « Les Chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle », *op. cit.*, p. 174.

¹⁹¹⁶ J. GRANGE, « Attitude et vicissitude du Sénat », *RFSP*, 1981, p. 36.

¹⁹¹⁷ Discours du Chef de l'Etat en Conseil des ministres du 19 avril 1978.

¹⁹¹⁸ « J'ai personnellement le sentiment qu'élu président de la République, c'est-à-dire disposant d'une majorité, la majorité elle, se formera le 10 mai : cette majorité aura une force entraînant formidable », François Mitterrand cité par P. AVRIL, « Les Chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle », *op. cit.*, p. 175.

¹⁹¹⁹ *Ibid.*, p. 176.

¹⁹²⁰ Déclaration de François Mitterrand en date du 21 juin 1981, qui fut d'ailleurs confirmée dans un message adressé au Parlement le 8 juillet 1981 « Le Premier ministre vous demandera les moyens dont dispose la représentation nationale pour que soit fidèlement exécuté le contrat qui, depuis les 10 mai et 21 juin derniers, nous lie au peuple français », *Ibid.*, p. 177.

¹⁹²¹ B. DAUGERON, « De la volonté générale à l'opinion électorale : réflexion sur l'électorisation de la volonté électorale », *Jus politicum*, n°10, 2013, p. 18.

qui la lie »¹⁹²², les majorités parlementaire et présidentielle se recoupent en une seule même notion à laquelle le Sénat n'est pas associé puisque sa majorité est systématiquement exclue des discours de l'Élysée.

L'apparition d'une majorité parlementaire opposée à celle du Chef de l'État et qui est amenée à coexister avec lui trouve également son « origine dans l'élection présidentielle »¹⁹²³. En effet, comme le note Julie Benetti, le fait majoritaire est réalisé par « l'union du Gouvernement et de la majorité »¹⁹²⁴, or cette solidarité ne disparaît pas en période de cohabitation. En réalité ces deux majorités, pour autant qu'elles soient différentes dans l'environnement où elles évoluent, se définissent une nouvelle fois par rapport à la majorité présidentielle. Créée en 1990, la coalition Union Pour la France regroupait l'opposition parlementaire RPR et UDF en vue des législatives de 1993 dans la perspective de faire échec à la majorité présidentielle ayant élu François Mitterrand en 1988 et de proposer un Gouvernement d'alternance à la majorité gouvernementale socialiste. Une telle coalition électorale n'a jamais vu le jour pour une élection sénatoriale. Le renouvellement non intégral ne permet pas la fédération électorale de la majorité sénatoriale en opposition au pouvoir exécutif.

L'apparition des cohabitations renouvelle l'appréhension de la notion de majorité. En effet l'élection d'une majorité parlementaire discordante avec celle du Chef de l'État constitue une « répudiation de la volonté électorale »¹⁹²⁵ qui avait donné au Chef de l'État la confiance du pays. La cohabitation aboutit à une mise en minorité au Parlement de la majorité présidentielle, définie comme « l'ensemble des forces politiques qui soutiennent le Président »¹⁹²⁶. Il n'y a donc pas discordance réelle entre deux « majorités différentes et concomitantes »¹⁹²⁷, mais transformation d'une seule et unique majorité. Il s'agit, il est vrai, d'une majorité qui se construit « autour du Premier ministre »¹⁹²⁸, mais qui se définit une nouvelle fois par rapport au Président. La majorité parlementaire se différencie par rapport

¹⁹²² P. AVRIL, « Les Chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle », *op. cit.*, p. 178.

¹⁹²³ J-C. COLLIARD, « La singularité française », *op. cit.*, p. 48.

¹⁹²⁴ J. BENETTI, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime (Réflexions sur le régime parlementaire de la V^e République) », *LPA*, n°138, 10 juillet 2008, p. 22.

¹⁹²⁵ J-C. COLLIARD, « La singularité française », *op. cit.*, p. 47.

¹⁹²⁶ J-M. DENQUIN, « Existe-t-il des remèdes à la cohabitation ? », *op. cit.*, p. 176.

¹⁹²⁷ « La majorité présidentielle-parlementaire se métamorphose en minorité parlementaire-présidentielle », *Ibid.*

¹⁹²⁸ J.-C COLLIARD, « La singularité française », *op. cit.*, p. 49.

au Chef de l'État non seulement idéologiquement, mais aussi temporellement puisqu'elle ne succède pas immédiatement à son élection. Toujours est-il qu'il apparaît notamment en 1993 que la majorité se définit « dans les esprits par anticipation de l'élection présidentielle à venir »¹⁹²⁹. En raison d'un calendrier électoral fortement désynchronisé du couple Président/Assemblée nationale, le Sénat n'est que modérément touché par cette projection de la majorité.

Par l'intimité qui unit le Gouvernement et le Parlement, le fait majoritaire reste une donnée « indépendante de la situation du Chef de l'État »¹⁹³⁰, mais dont l'influence n'est jamais dissipée. La logique politique tend à faire de la majorité parlementaire « l'asymptote de la majorité présidentielle »¹⁹³¹. La majorité présidentielle est donc une force élective qui va permettre la fédération d'une majorité parlementaire et avec elle d'une majorité gouvernementale à laquelle la seconde chambre est faiblement associée.

B. La structuration de la majorité gouvernementale par l'élection présidentielle

Dans un régime parlementaire, le ministère « émane »¹⁹³² de l'Assemblée et plus précisément dans un Parlement bicaméral, de la chambre populaire devant laquelle il est responsable politiquement et solidairement. Le Parlement possède ainsi une fonction « électorale ou d'investiture »¹⁹³³ pour réemployer l'expression de Walter Bagehot, à

¹⁹²⁹ « Alors même que les conditions de son autonomie paraissent réunies, elle demeure donc toujours asservie à une décision politique qui n'est pas la décision des électeurs la concernant immédiatement », in P. AVRIL, « La majorité parlementaire ? », *op. cit.*, p. 47.

¹⁹³⁰ « Il intéresse exclusivement les rapports que la majorité parlementaire entretient avec le Gouvernement, que celui-ci agisse librement comme en période de cohabitation ou comme relais des volontés présidentielles en période de concordance des majorités », in J. BENETTI, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime (Réflexions sur le régime parlementaire de la V^e République) », *op. cit.*, p. 22.

¹⁹³¹ « La majorité présidentielle est apparue une référence commode pour assurer la cohésion politique des pouvoirs publics ; elle ne peut cependant jouer un rôle utile, dans le contexte institutionnel de la cinquième république, qu'à la condition de demeurer une entité bien distincte de la majorité parlementaire, afin de signifier que la légitimité présidentielle est d'une autre nature et se situe sur un autre plan », in P. AVRIL, « Les Chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle », *op. cit.*, p. 178.

¹⁹³² « En tant qu'il est désigné par elle et formé normalement par les membres choisis dans leur sein », R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t.II, Dalloz, 2004, p.71. BAGEHOT qualifie de « comité » le cabinet choisi par le Parlement, in, *The English Constitution*, Oxford Word's Classics Papperbacks, 2001, p.98 et s cité par A. LE DIVELLEC, «Le Gouvernement, portion dirigeante du Parlement, Quelques aspects de la reception juridique hesitante du modèle de Westminster dans les Etats européens», *Jus politicum*, n°1, Dalloz, 2009, p. 196.

¹⁹³³ W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Oxford Word's Classics Papperbacks, 2001, p. 98 et s.

laquelle la seconde chambre n'est pas associée. Plus précisément, le Gouvernement est choisi dans « le parti qui réunit la majorité »¹⁹³⁴. Cette situation a longtemps créé, en l'absence d'une majorité nette et cohérente, une position de subordination du Gouvernement et rendait délicate toute direction des éléments de la majorité¹⁹³⁵. Confortant le principe du parlementarisme, la V^e République subordonne l'existence du Gouvernement à « l'accord politique »¹⁹³⁶ de l'Assemblée nationale. Les élections législatives ont ainsi acquis à l'Assemblée nationale, comme le note Guy Carcassonne, « une très forte dimension gouvernementale »¹⁹³⁷, à laquelle l'élection présidentielle n'est pas étrangère, mais à laquelle le Sénat semble encore échapper.

Au titre de l'article 8 C., le Chef de l'État nomme le Premier ministre, ce qui exempte le premier de « toute contrainte juridique »¹⁹³⁸ envers le second. Procédant du Président de la République, le Chef du Gouvernement est d'abord membre de la majorité présidentielle¹⁹³⁹. Si l'acte de nomination est dispensé de contre-signature et de l'approbation des assemblées, il reste néanmoins conditionné et lié à « l'environnement politique »¹⁹⁴⁰. Paradoxalement, si la nature parlementaire du régime de la V^e République oblige le Chef de l'État, à rechercher une personnalité acceptée par la majorité parlementaire, le Premier ministre n'est cependant pas choisi « par la majorité, mais il lui est imposé »¹⁹⁴¹.

¹⁹³⁴ A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, *op. cit.*, p. 152. Dans le même sens A. LE DIVELLEC rappelle, « la nomination présidentielle ne peut s'exercer que dans le cadre politiquement tracé par la configuration parlementaire », in « La neutralisation de la présidence de la République en Autriche », *RFSP*, 1996, p. 952

¹⁹³⁵ « Dans le système parlementaire, le rôle du Cabinet consiste, non à obéir à la majorité, mais au contraire à la diriger », in R. CARRE DE MALBERG, *op. cit.*, p. 77.

¹⁹³⁶ J. FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, PFNSP et Dalloz, 1987, p. 81.

¹⁹³⁷ G. CARCASSONNE, « Que change la Constitution de 1958 par rapport aux régimes précédents ? : Les apports de la Constitution de la V^e République », disponible sur <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-de-1958-en-20-questions/la-constitution-en-20-questions-question-n-3.16622.html>

¹⁹³⁸ P. AVRIL, in *La Constitution de la République française : analyses et commentaires*, F. LUCHAIRE, G. CONAC et X. PRETOT (dirs.), Economica, 3^{ème} éd., 2009, p. 358.

¹⁹³⁹ Dès le 29 mai 1974, Valéry Giscard d'Estaing déclarait à la télévision, qu'il était « normal de choisir un Premier ministre au lendemain d'une élection présidentielle, que l'on choisisse un homme qui a soutenu la candidature du nouveau président de la République », P. AVRIL, « Les Chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle », *op. cit.*, p. 173.

¹⁹⁴⁰ P. AVRIL, in *La Constitution de la République française : analyses et commentaires*, *op. cit.*, p. 358. François Mitterrand avait en ce sens déclaré le 2 mars 1986, « Le Président de la République nomme qui il veut, mais il doit évidemment se placer en conformité avec la volonté populaire. (...). Bien entendu, il faut désigner quelqu'un qui ait toutes les chances d'avoir la majorité à l'Assemblée nationale tout aussitôt, tout au moins si un vote de confiance ou un vote de censure devait être proposé », cité par G. CONAC, in *Le droit constitutionnel de la cohabitation : bilan juridique d'une expérience politique 23 mars 1986-8 mai 1988*, F. LUCHAIRE et G. CONAC (dirs.), Economica, 1989, p. 71.

¹⁹⁴¹ P. AVRIL, « La majorité parlementaire ? », *op. cit.*, p. 46.

La majorité ne dispose pas, à l'instar du Royaume-Uni, d'un « pouvoir décisionnel »¹⁹⁴², lui permettant de peser significativement sur le choix du Premier ministre pas plus que sur la direction de l'action gouvernementale. Si le Chef du Gouvernement britannique est par définition le *leader* du parti majoritaire à la Chambre des Communes, ce dernier peut obtenir sa démission comme l'a constaté Tony Blair en 2007. Le Premier ministre français est à la fois Chef du Gouvernement et devient celui de la majorité, aussi ne peut-il espérer la diriger que « pour autant qu'elle lui conserve sa confiance »¹⁹⁴³. En effet, c'est parce qu'il procède du Chef de l'État et non de la majorité parlementaire que le Chef du Gouvernement peut à ce titre en imposer « la direction »¹⁹⁴⁴ de la majorité.

Ce procédé de nomination est unique par rapport aux républiques précédentes, car le Président n'est plus tenu d'appeler au Gouvernement les ministres « chefs attitrés de la majorité parlementaire »¹⁹⁴⁵. Rares sont les Premiers ministres qui furent chef de la majorité (Jacques Chirac). Le plus souvent ils furent parlementaires de l'Assemblée nationale et plus exceptionnellement chef de groupe à l'Assemblée nationale (Jean-Marc Ayrault), premier secrétaire du parti qui allait devenir majoritaire (Lionel Jospin) ou son président (Alain Juppé). Nul besoin en conséquence d'être le *leader* de la majorité ou occuper des fonctions éminentes au sein de la principale formation pour accéder à Matignon.

La nomination du Premier ministre, en plus d'être constitutionnellement un « pouvoir propre » du Chef de l'État, demeure politiquement un pouvoir discrétionnaire. Depuis 1981 on constate un accroissement du nombre de Chefs de Gouvernement membres de la majorité parlementaire. Entre 1958 et 1981, seuls deux Chefs de Gouvernement sur sept n'ont jamais été parlementaires avant d'accéder à Matignon (Georges Pompidou et Raymond Barre), contre un seul depuis 1981 (Dominique de Villepin). Devant l'absence de responsabilité politique du Gouvernement devant la seconde chambre, le Chef de l'État n'est pas tenu suivant le principe du parlementarisme de choisir le Chef du Gouvernement parmi la majorité sénatoriale et encore moins parmi les membres de la seconde assemblée, Jean-Pierre Raffarin (2002) et François Fillon (2007) faisant figures d'exception.

¹⁹⁴² J-C. COLLIARD, « La singularité française », *op. cit.*, p. 50.

¹⁹⁴³ P. AVRIL, « La majorité parlementaire ? », *op. cit.*, p. 46.

¹⁹⁴⁴ A. VIDAL-NAQUËT, « La revalorisation du Parlement et l'équilibre au sein de l'exécutif. Vers un rééquilibrage au sein de l'exécutif ? », *op. cit.*, p. 483.

¹⁹⁴⁵ R. CARRE DE MALBERG, *op. cit.*, p. 100.

Le parlementarisme de la V^e République oblige à conférer au Gouvernement « une assise parlementaire » pour sa composition¹⁹⁴⁶. Le premier Chef du Gouvernement choisi par le Chef de l'État est généralement une personnalité politique qui « symbolise les différentes facettes de la majorité présidentielle ou qui dispose de la confiance politique du Chef de l'État pour la rassembler au Parlement »¹⁹⁴⁷. L'appartenance à la majorité présidentielle constitue en ce sens, le facteur dominant pour occuper Matignon. Choisi par le Chef de l'État et membre de la majorité présidentielle, le Premier ministre doit « organiser »¹⁹⁴⁸ les éléments parlementaires de cette dernière. L'influence de l'élection présidentielle possède en ce sens des effets structurants sur la majorité parlementaire et permet corrélativement au Chef de l'État de « disposer des clés »¹⁹⁴⁹ de cette dernière. Dans la mesure où il ne procède pas de la seconde chambre pour sa nomination, et qu'une discordance entre la majorité parlementaire et gouvernementale n'est pas exclue, le Chef du Gouvernement possède une influence plus réduite sur cette dernière.

Le Chef du Gouvernement peut ne pas être un parlementaire, mais toujours est-il qu'il doit recueillir l'agrément de la majorité et l'ensemble des Chefs d'État se sont pliés bon gré mal gré à ce principe du parlementarisme majoritaire¹⁹⁵⁰. Adoubé par la majorité parlementaire, le Premier ministre ne peut pour autant se réfugier derrière elle en cas de désaccord avec le Chef de l'État. Les Chefs du Gouvernement ont pu essayer de démontrer au Chef de l'État qu'ils étaient réellement les chefs de la majorité et bénéficiaient d'un soutien des deux chambres, cette assurance n'a pas pour autant permis leur maintien (Jacques Chaban-Delmas) ou empêché leur démission (Jacques Chirac). La structuration de la

¹⁹⁴⁶ B. DOLEZ, « La composition du Gouvernement sous la V^e République », *RDP*, 1999, p. 134.

¹⁹⁴⁷ H. PORTELLI, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 11^{ème} éd., 2015, p. 268. Dans le même sens, E. DESMONS note « Le Premier ministre est au mieux chargé de composer avec une majorité hétérogène ou multipartisane ; mais il le fait toujours pour le compte du Président de la République », *in* « L'exécutif sous la V^e République : le Président de la République et le Premier ministre en représentation », *RDP*, 1998, p. 1576.

¹⁹⁴⁸ Valéry Giscard d'Estaing saluant dans une conférence de presse du 25 juillet 1974, les efforts du Premier ministre « pour organiser cette majorité présidentielle nouvelle », P. AVRIL, « Les Chefs de l'État et la notion de majorité présidentielle », *op. cit.*, p. 174.

¹⁹⁴⁹ J.-C. COLLIARD, « Sur le qualificatif de « semi-présidentiel », *in Mélanges P. Gélard*, Montchrestien, 1999, p. 230. G. CARCASSONNE notait justement en ce sens, « ce n'est pas le chef de la majorité qui devient Premier ministre, c'est celui qui est nommé Premier ministre qui devient chef de la majorité », *La Constitution*, Le Seuil, 4^{ème} éd., 2000, p. 127.

¹⁹⁵⁰ Tels que l'a observé François Mitterrand dans sa « Lettre à tous les français », adressée en avril 1988 lors de la campagne présidentielle : « Je remarquerai ensuite que le bon sens et le respect des citoyens me conduiront fort naturellement, comme je l'ai déjà fait, à appeler un Premier ministre représentatif de l'opinion majoritaire dans son dernier état. Ce raisonnement vaut dans tous les cas, et en tout temps. J'ai, bien sûr, mes préférences et les dirai. Mais j'ai aussi pour règle d'obéir aux volontés du peuple ».

majorité gouvernementale par la majorité présidentielle se vérifie ainsi à l'encontre de l'ensemble des statuts de la hiérarchie ministérielle, maintenant le Gouvernement sous l'hégémonie du Chef de l'État et non du Parlement bicaméral.

En période de discordance entre les majorités présidentielle et parlementaire, la nomination du *leader* de la majorité parlementaire semble « s'imposer »¹⁹⁵¹ au Président de la République. Les éléments de la majorité choisissent librement leur chef dans la perspective de le voir nommer à Matignon, ce qui revient à une forme « de diktat des partis de la nouvelle majorité »¹⁹⁵². Dans cette configuration, les Chefs de l'État ne s'opposent pas à la volonté de la majorité et choisissent un Chef de Gouvernement issu de ses rangs¹⁹⁵³.

Il s'agit formellement d'un choix du Président de la République, mais ce sont les éléments de la majorité de la première chambre qui auront désigné implicitement le Chef du Gouvernement¹⁹⁵⁴. Si Jacques Chirac pouvait être considéré en 1986 comme le chef naturel de la majorité parlementaire et dans une certaine mesure Lionel Jospin en 1997, telle n'était pas le cas d'Edouard Balladur, qui n'occupait pas de fonction directionnelle dans cette majorité. Le choix du Chef du Gouvernement comme des autres membres du Gouvernement par le Président de la République doit recevoir l'onction de la majorité parlementaire de l'Assemblée nationale : en période de concordance, le Chef de l'État soumet

¹⁹⁵¹ C. DEBBASCH, *La V^e République*, Economica, 1988, p. 299.

¹⁹⁵² H. PORTELLI, « Les partis et les institutions », *Pouvoirs*, n°49, 1989, p. 62. Dans le même sens C. DEBBASCH note qu'en 1986, Jacques Chirac a d'abord été « investi par les deux partis de la nouvelle majorité. Le Chef de l'Etat n'a pu qu'entériner cette présélection », *La cohabitation froide*, Economica, 1988, p.46.

¹⁹⁵³ « Vous avez élu dimanche une majorité nouvelle de députés à l'Assemblée nationale. (...) C'est donc dans ses rangs que j'appellerai demain la personnalité que j'aurai choisie pour former le Gouvernement », François Mitterrand allocution télévisée du 17 mars 1986, 20 heures ; « En élisant une majorité nouvelle, très importante à l'Assemblée nationale, vous avez marqué votre volonté d'une autre politique. Cette volonté sera scrupuleusement respectée. Je confie dès ce soir, la charge de Premier ministre à M. Edouard Balladur, (...) non seulement parce qu'il apparaît être le plus apte à rassembler les différents composants de la majorité, mais aussi à raison des compétences », François Mitterrand, allocution télévisée, 29 mars 1993, 20 heures, cités par O. DUHAMEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Seuil, 2^{ème} éd., 2011, pp. 575-576.

¹⁹⁵⁴ P. ARDANT note que « tout autre choix aurait été vécu comme une manœuvre ou une provocation à l'égard de la majorité », *Introductions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 1989, p. 512 ; Dans le même sens P/ PACTET note que le Chef de l'Etat perd sa « liberté de choix car il doit nécessairement désigner un dirigeant de la majorité », *Introductions politiques et droit constitutionnel*, Masson, 1989, p. 342. Enfin D-G. LAVROFF affirme que si le Chef de l'Etat conserve une marge de manœuvre « dans le choix de la personne, il a été obligé de se limiter à des personnes appartenant à la majorité parlementaire », *Le système politique français*, Dalloz, 1986, p. 501.

discrétionnairement son Chef du Gouvernement à la majorité : en cas de discordance elle le lui impose souverainement¹⁹⁵⁵.

Le Gouvernement a besoin d'une majorité parlementaire pour sa constitution, mais également pour lui permettre d'assurer de manière conjointe « l'exercice de cette politique »¹⁹⁵⁶. Le principe du Gouvernement parlementaire est alors résumé par la règle selon laquelle « le ministère doit être choisi dans le parti qui possède une majorité à la Chambre »¹⁹⁵⁷. L'expression désigne sans équivoque la Chambre élective issue du suffrage universel direct devant laquelle le Gouvernement est responsable politiquement. Or les élections sénatoriales n'ont pas pour fonction première de participer à la désignation du Gouvernement. Non seulement le renouvellement n'est pas intégral, mais la nature indirecte du suffrage en fait une élection localisée affranchie des préoccupations nationales. Si la seconde chambre se voit privée de cette fonction, il n'en demeure pas moins qu'elle bénéficie d'une certaine autonomie par sa soustraction « à l'application des mécanismes du parlementarisme rationalisé »¹⁹⁵⁸. Or, la majorité présidentielle, en plus d'instrumentaliser le choix du Premier ministre, va également permettre la structuration du Gouvernement dans son ensemble.

La majorité présidentielle va se constituer à l'issue du second tour de l'élection présidentielle et permettre la constitution d'une majorité gouvernementale. Dans cette configuration, les personnalités membres d'autres tendances politiques que celles du président et ayant permis sa victoire sont réputées appartenir à la majorité présidentielle et vont bénéficier de responsabilités ministérielles¹⁹⁵⁹. Au sein du Gouvernement Mauroy II,

¹⁹⁵⁵ « Toute personnalité appartenant à la nouvelle majorité qui serait sollicitée par le président de la République pour exercer la fonction de Premier ministre s'assurera, avant d'accepter, que la mise en œuvre de la politique nouvelle choisie par le pays bénéficiera du soutien nécessaire de l'ensemble des forces politiques composant la majorité », Communiqué du RPR et de l'UDF, 17 mars 1986, 13 heures, in O. DUHAMEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Seuil, 2^{ème} éd., 2011, p. 576.

¹⁹⁵⁶A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*. LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2004, p. 832.

¹⁹⁵⁷ A. ESMEIN, « Deux formes de Gouvernement », *RDP*, 1894, p. 33.

¹⁹⁵⁸ A. DELCAMP, « L'affirmation du Sénat », in *1958-2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, B. MATHIEU (dir.), Dalloz, 2008, p. 286.

¹⁹⁵⁹ Cette logique va légitimer la présence des parlementaires communistes dans le Gouvernement Mauroy I et II entre 1981 et 1984 : « La présence des communistes au Gouvernement est la façon la plus naturelle d'honorer tous ceux qui se sont rassemblés dans la majorité présidentielle », déclaration de Pierre Mauroy, in *Le Monde* 25 juin 1981 cité par P. AVRIL, *La V^e République histoire politique et constitutionnelle*, PUF, 1987, p. 246.

le MRG est représenté par l'intermédiaire de son président Michel Crépeau. De la même façon, sous le Gouvernement de François Fillon, le NC est représenté par son président Hervé Morin et la Gauche Moderne en la personne de Jean-Marie Bockel. Enfin, EELV a été représenté au Gouvernement de Jean-Marc Ayrault par l'intermédiaire de sa première secrétaire nationale Cécile Duflot. L'hémicycle de la seconde chambre peut comporter des formations parlementaires n'ayant pas trouvé de représentation à l'Assemblée nationale, mais le principe majoritaire n'impose pas au Chef de l'État d'inviter ces dernières à rejoindre le Gouvernement.

En appelant à siéger au Gouvernement l'ensemble des forces politiques ayant permise la victoire du Président, la majorité présidentielle « devient la majorité gouvernementale »¹⁹⁶⁰ par les effets institutionnels de l'élection présidentielle et sans intervention apparente du Parlement.

En réalité comme le note Jean-Claude Colliard, les ministres appelés au Gouvernement amènent avec eux « leur parti et leurs élus »¹⁹⁶¹ membres du Parlement, ce qui permet *a posteriori* la formation de la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale. Les personnalités occupant des fonctions éminentes au sein du parti du Président sont ainsi invitées à rejoindre le Gouvernement, à l'instar de Lionel Jospin premier secrétaire du parti socialiste jusqu'en 1988 sous le Gouvernement Rocard. La nature parlementaire du régime de la V^e République incite dans le même sens, les personnalités parlementaires membres de la majorité présidentielle à rejoindre le Gouvernement. Dans cette perspective, Gaston Deferre, président du groupe socialiste de l'Assemblée nationale entre 1962 et 1981, fut nommé ministre dans le Gouvernement Mauroy II, de même que Pierre Joxe qui occupa ladite fonction entre 1986 et 1988 sous le Gouvernement Rocard II. Dans un sens identique, après avoir présidé le groupe RPR de l'Assemblée nationale entre 1988 et 1995, Bernard Pons entra au Gouvernement Juppé II en 1995. Cette invitation des membres de la majorité à rejoindre le Gouvernement participe de la solidarisation et de la structuration de celui-ci et renforce corrélativement la puissance institutionnelle du Chef de l'État.

¹⁹⁶⁰ J.-C. COLLIARD, « La singularité française », *op. cit.*, p. 48.

¹⁹⁶¹ *Ibid.*, p. 49.

Si la composition du Gouvernement traduit « l'état des relations au sein du couple exécutif »¹⁹⁶², elle manifeste également celui des relations entre l'exécutif et la majorité parlementaire au sein comme entre les assemblées. La largeur de la majorité doit être prise en considération comme un critère qui influe sur la composition, comme « sur la solidarité gouvernementale »¹⁹⁶³. Dans l'hypothèse d'une majorité plurielle, où un parti ne possède pas à lui seul l'effectif nécessaire pour constituer la majorité absolue, le Gouvernement doit refléter « toutes les nuances de la pluralité »¹⁹⁶⁴ de la majorité à l'Assemblée nationale. Seuls les membres de la majorité « qui auront su se faire remarquer par leur sérieux, leurs compétences, mais aussi leur docilité auront une chance d'accéder au Gouvernement »¹⁹⁶⁵. La désignation comme la « survie »¹⁹⁶⁶ des membres du Gouvernement sont une nouvelle fois conditionnées par le rassemblement derrière la majorité présidentielle et à la majorité parlementaire de l'Assemblée nationale.

Les membres de la seconde chambre sont plus rarement appelés à occuper des fonctions gouvernementales, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'élection sénatoriale succède rarement (1965, 1974, 1995), faute de dissolution, à l'élection présidentielle. Les parlementaires de la seconde chambre ne sont pas ensuite élus dans le sillage de l'élection présidentielle, c'est-à-dire sur le programme présidentiel. Par ailleurs, les modes de suffrage et de scrutin favorisent, comme il a déjà été vu, une dénationalisation de l'élection législative par rapport au pouvoir exécutif et aux majorités présidentielle et gouvernementale. Toutefois, la principale raison réside dans l'absence de concordance mécanique et systématique des majorités sénatoriale et gouvernementale. Si des membres à la fois de l'opposition à la majorité sénatoriale et de la majorité gouvernementale peuvent être appelés à siéger au Gouvernement, ils ne sauraient l'être dans cette configuration que dans une proportion limitée¹⁹⁶⁷.

¹⁹⁶² B. DOLEZ, *op. cit.*, p. 141.

¹⁹⁶³ C. DE NANTOIS, « La solidarité gouvernementale sous la V^e République : se soumettre, se démettre ou disparaître », *Jus politicum*, n°2, 2009, p. 17.

¹⁹⁶⁴ G. CARCASSONNE, *La Constitution, op. cit.*, p. 84.

¹⁹⁶⁵ J-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *op. cit.*, p. 995.

¹⁹⁶⁶ B. NABLI et G. SUTTER, « L'instabilité sous la V^e République », *RDP*, 2009, p. 1618.

¹⁹⁶⁷ Le Gouvernement Mauroy entre 1981 et 1984 ne comporte que 3 sénateurs sur 37 membres du Gouvernement : Anicet Le Pors Roger Quilliot, Raymond Courrière. Le Gouvernement de Laurent Fabius entre 1984 et 1986 n'en comportèrent que 2 sur 43 avec Raymond Courrière et Edgard Pisani. Le Gouvernement de Lionel Jospin entre 1997 et 2002 n'en comportait que 5 sur 28 avec Alain Richard, Jean-Luc Mélenchon, Jean-Pierre Masseret, Michel Demessine et Michel Duffour.

Entre 1981 et 2014 a été observée une coïncidence régulière de la majorité sénatoriale avec la majorité gouvernementale. Pour autant, cette concordance ne s'est pas accompagnée d'une augmentation du nombre de sénateurs appelés à siéger au Gouvernement. Il est observable de plus que les sénateurs nommés au Gouvernement ont rarement occupé des fonctions politiques de premier ordre à l'exception de la présidence du groupe majoritaire. Ainsi, le Gouvernement d'Alain Juppé entre 1995 et 1997 ne comporta que 5 sénateurs sur 32¹⁹⁶⁸. La nomination entre 2002 et 2005 de Jean-Pierre Raffarin, bien qu'il fût le premier Chef de Gouvernement de la V^e République à avoir occupé un siège au Sénat, n'entraîna pas une hausse de la représentation sénatoriale au Gouvernement, dont les membres se maintinrent à 6 sur 40¹⁹⁶⁹. Il en a été de même avec François Fillon, dont le deuxième Gouvernement ne comporta que 6 sénateurs sur 31 membres¹⁹⁷⁰. L'apparition d'une discordance entre majorités parlementaire et présidentielle ne profite pas non plus à une augmentation du nombre de sénateurs ministrables. Ainsi entre 1986 et 1988, seuls 4 sénateurs sont nommés dans le Gouvernement de Jacques Chirac composé de 46 membres. Dans le même sens, le Gouvernement d'Edouard Balladur n'accueille que 4 sénateurs sur 29 entre 1993 et 1995.

La discordance des majorités parlementaires n'exclut pas pour autant la nomination de certains sénateurs membres de la majorité sénatoriale. Disposant d'une majorité relative à l'Assemblée nationale, Michel Rocard recherche le soutien de la seconde chambre afin de pallier l'indiscipline de sa majorité gouvernementale. 6 sénateurs sur 52 membres du Gouvernement deviennent ministres, dont la moitié appartient à la majorité sénatoriale¹⁹⁷¹. Cette expérience ne sera pas en revanche renouvelée sous les Gouvernements d'Edith Cresson et Pierre Bérégovoy.

Les causes de la fabrication du fait majoritaire au sein du Parlement bicaméral de la V^e République doivent être recherchées d'abord dans l'élection présidentielle, scrutin déterminant et fédérateur d'une majorité parlementaire derrière le Chef de l'État. Force est

¹⁹⁶⁸ Roger Romani, Jean Arthuis, Jean-Pierre Raffarin, Michel Barnier, Jean Puech.

¹⁹⁶⁹ Jean-Paul Delevoye, Alain Lambert, Xavier Darcos, Hubert Falco, Serge Lepeltier et Gérard Larcher.

¹⁹⁷⁰ Michel Mercier, Hubert Falco, Henri de Raincourt, Jean-Marie Bockel, Philippe Richert, Gérard Longuet.

¹⁹⁷¹ Jean-Michel Baylet (MRG), André Méric (PS), Michel Charasse (PS), Jacques Pelletier (UDF), Michel Durafour (UDF), Michel Delabarre (UDF).

néanmoins de constater qu'institutionnellement, comme le note Arnel Le Divellec, les « élections parlementaires (à l'Assemblée nationale) sont toujours décisives tandis que l'élection présidentielle, à elle seule, ne l'est jamais »¹⁹⁷². La puissance présidentielle tient son origine non du seul fait des électeurs, mais de la confirmation de leurs vœux par les élections parlementaires à l'Assemblée nationale. La constance d'une majorité et de son lien organique avec le Président de la République confirme la nature parlementaire du régime¹⁹⁷³. Cette « confirmation » législative à laquelle la seconde chambre n'est pas associée entraîne la tutellisation de la majorité parlementaire et, avec elle, celle d'une partie de la structure du Parlement bicaméral. Le bicamérisme de la V^e République est alors « inégalitaire dans la composition du Gouvernement »¹⁹⁷⁴. La faiblesse de l'association de la seconde chambre à la majorité gouvernementale tient à la faiblesse des effets institutionnels de l'élection présidentielle qui ne participe pas significativement à l'émergence d'une majorité parlementaire. Toujours est-il que cette absence d'association du Sénat à la composition du Gouvernement permet une certaine émancipation de la majorité sénatoriale et avec elle de l'institution législative.

Section 2 : L'hémiplégie de l'institutionnalisation interne de la majorité parlementaire au sein des groupes politiques

L'apparition d'une majorité interne aux assemblées constitue d'abord le prolongement des partis politiques qui y sont présents et forment les groupes parlementaires. Or les deux chambres composant le Parlement bicaméral de la V^e République se caractérisent par des rapports différents entretenus entre les groupes parlementaires et la structuration interne d'une majorité (**Paragraphe 1**). Par ailleurs, dans chacune des deux chambres, les conditions d'organisation et de fonctionnement des groupes parlementaires obéissent à des principes distincts, ce qui explique la différence de discipline parlementaire imposée à leurs membres (**Paragraphe 2**).

¹⁹⁷² A. LE DIVELLEC, « La chauve-souris : quelques aspects du parlementarisme sous la V^e République », in *Mélanges en l'honneur de P. Avril*, Montchrestien, 2001, p. 352.

¹⁹⁷³ B. DAUGERON, « La cohabitation et ses faux-semblants : réflexions sur le présidentielisme minoritaire », *op. cit.*, p. 70

¹⁹⁷⁴ B. DOLEZ, *op. cit.*, p. 138.

Paragraphe 1 : La distanciation des relations institutionnelles entre les groupes parlementaires et l'agencement de la majorité

La constitution des groupes politiques obéit pour chaque chambre à un élément juridique issu des conditions réglementaires et à « un élément psychologique »¹⁹⁷⁵ fondé sur les affinités politiques. La délicatesse de l'appréhension de la notion de majorité parlementaire tient d'abord aux rapports différents qu'entretiennent les partis politiques avec les groupes parlementaires au sein des deux chambres (**A**). Par ailleurs, les conditions d'adhésion des élus aux groupes parlementaires (**B**), expliquent un rapport différent des élus au système majoritaire à raison, notamment, des exigences réglementaires à leur création (**C**).

A. La régression des correspondances partisans avec les groupes parlementaires

Le droit constitutionnel français ne définit pas les groupes parlementaires à l'aune de leur correspondance éventuelle avec les partis politiques¹⁹⁷⁶. Une telle définition correspond précisément au phénomène observable à la seconde chambre. Initialement la dispersion des formations parlementaires au sein de l'hémicycle des assemblées législatives et l'absence de formalisme quant à la structuration ont longtemps constitué un obstacle à une délimitation claire entre la majorité et l'opposition parmi les groupes parlementaires¹⁹⁷⁷.

Aujourd'hui comme naguère définir la majorité comme l'opposition n'est pas « chose facile »¹⁹⁷⁸. Ceci suppose d'abord d'identifier l'institution ou l'organe par rapport auquel elles se définissent. Dans un Parlement bicaméral, la notion de majorité ou d'opposition suppose de s'interroger sur la chambre concernée dans laquelle elle évolue. Avant comme après l'alternance de 1981, l'hémicycle de la seconde chambre a toujours été

¹⁹⁷⁵ J-C. MASCLÉ, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, LGDJ, 1979, p. 96.

¹⁹⁷⁶ « Le groupe parlementaire est le plus souvent la traduction parlementaire d'un parti politique », in *Dictionnaire du droit constitutionnel*, M. DE VILLIERS, A. LE DIVELLEC, Paris Sirey, 8^{ème} éd. 2011, p. 177.

¹⁹⁷⁷ JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, affirment en ce sens que la réunion des parlementaires en groupes politiques se fondait sur « les sympathies personnelles, les ambitions ministérielles et les ambitions de toutes sortes », in *Traité de droit constitutionnel*, Ed. Panthéon-Assas, 2004, p. 541.

¹⁹⁷⁸ P. JAN, « Les oppositions », *Pouvoirs*, n°108, 2004, p. 24.

constitué d'une majorité hétérogène, hybride et déstructurée, formée « de petits groupes dont aucun ne peut prétendre dominer les autres »¹⁹⁷⁹. Par ailleurs, l'absence de responsabilité politique du Gouvernement devant la seconde chambre rend délicate l'appréhension de la majorité parlementaire puisque cette dernière « n'a pas vocation à être appréciée à l'aune d'une assemblée »¹⁹⁸⁰.

Le Sénat connaît le phénomène majoritaire dans une conception plus proche de celle identifiée par Georges Burdeau, qui affirmait que « la majorité n'est point permanente parce qu'elle n'appartient à aucun parti ; elle se renouvelle à chaque délibération (...) elle appartient à la cause publique, à l'éternelle raison »¹⁹⁸¹. Pendant longtemps certaines formations politiques du Sénat n'ont pas connu d'équivalence à l'Assemblée nationale. Ces formations conservaient des contacts d'ordre individuel avec les membres de l'Assemblée nationale, même s'il n'existait aucune structure de concertation entre les deux chambres.

Selon Joseph-Barthelemy, « le régime parlementaire n'est en somme que l'organisation constitutionnelle de la lutte des partis pour la conquête des pouvoirs »¹⁹⁸². Les groupes parlementaires des assemblées politiques seraient dans cette perspective des formations juridiquement organisées en vue de permettre à leurs membres l'ascension vers le pouvoir politique. Juridiquement, les groupes parlementaires se distinguent des partis qui constituent généralement des associations de droit privé¹⁹⁸³. Les groupes ne possèdent pas la capacité juridique et sont « autonomes »¹⁹⁸⁴ dans leur organisation, leur fonctionnement et leur rapport d'identification aux partis politiques. Ils sont dépourvus de toute autorité juridique sur leurs membres, car comme le note Pierre Avril, « la discipline qui y règne n'est

¹⁹⁷⁹ A. DELCAMP, « Le rôle législatif du Sénat », *RDP*, 1972, p. 1185.

¹⁹⁸⁰ « Dit autrement, l'opposition (au même titre que la majorité) n'a de sens qu'envisagée par rapport à la majorité qui soutient le Gouvernement en place, quand bien même ladite majorité serait numériquement minoritaire au sein de l'assemblée qui ne dispose pas constitutionnellement du pouvoir de renverser le Gouvernement », A. LEVADE, « Le statut de l'opposition parlementaire comme objet juridique », in *L'opposition parlementaire*, O. ROZENBERG et É. THIERS (dirs.), La documentation française, 2013, p. 115.

¹⁹⁸¹ G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t.6, vol.2, 2^{ème} éd., Paris, LGDJ, 1977, p. 259.

¹⁹⁸² JOSEPH-BARTHELEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France*, Giard Briere, 1904, p. 18.

¹⁹⁸³ « La décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 23 juillet 2014 avait anticipé une révision du règlement imposant aux groupes parlementaires de se constituer, dès la fin de l'année, « sous forme d'association, présidée par le président du groupe et composée des membres du groupe et apparentés », in J. BENETTI, « La constitution des groupes de l'Assemblée nationale sous forme d'association. Réserve implicite du Conseil constitutionnel », *Constitutions*, 2014, p. 468.

¹⁹⁸⁴ J-J. URVOAS et M. ALEXANDRE, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale : l'art de la guérilla parlementaire*, Odile Jacob, 2012, p. 145.

pas sanctionnée par le droit »¹⁹⁸⁵, ce qui rend délicat l'appréhension juridique d'une majorité parmi les groupes parlementaires des deux assemblées.

Dans certains régimes parlementaires européens, la correspondance entre le parti et le groupe parlementaire est obligatoire, à l'instar du *Bundestag* allemand¹⁹⁸⁶. Sous les républiques antérieures, l'absence d'une majorité parlementaire avait entraîné la multiplication non seulement des groupes parlementaires, mais également l'affiliation de parlementaires qui politiquement n'étaient pas membres d'un parti politique présent ou ayant une correspondance au Parlement. Il en a été ainsi avec le Rassemblement des Gauches Républicaines d'Edgar Faure en 1956, réunissant les radicaux hostiles à Pierre Mendès-France et le centre-droit. Cette absence de correspondance compliquait la mise en place d'une cohésion et d'une discipline parlementaire en raison de l'hétérogénéité des éléments composant le groupe politique. Sous la V^e République et à la différence de l'Assemblée nationale, les groupes du Sénat collent « de moins près à la réalité politique des partis »¹⁹⁸⁷.

Parmi les groupes parlementaires des deux chambres, les partis politiques disposant d'une organisation centralisée possèdent « une correspondance et un relais »¹⁹⁸⁸ avérés avec les partis politiques nationaux. Bien que les partis de Gouvernement présentent une certaine analogie dans leur correspondance parlementaire au sein des deux assemblées, les groupes parlementaires de la seconde chambre ont certaines spécificités. Ainsi, entre novembre 2012 et janvier 2013, a été créé, à l'initiative des députés UMP contestant le résultat de la présidence du parti, le Rassemblement-UMP (R-UMP). Cette formation n'a pas en revanche

¹⁹⁸⁵ P. AVRIL, « Pouvoir et responsabilité », in *Mélanges offerts à G. Burdeau*, LGDJ, 1977, p. 20. Son absence s'explique notamment par l'existence d'un contrôle timoré des sanctions disciplinaires mises en œuvre par les groupes et les partis politiques, in P. LARRIEU, « Les partis politiques, en marge du droit ? », *RDP*, 2011, p. 192.

¹⁹⁸⁶ J.-C. COLLIARD note ainsi que « ne peuvent s'inscrire au même groupe, que les députés élus sur les listes des mêmes partis, sauf autorisation expresse du *Bundestag*. Même si la règle n'existe pas juridiquement, elle est évidemment très largement appliquée et il y a, dans la quasi-totalité des cas, correspondance entre partis et groupes parlementaires », *Les régimes parlementaires contemporains*, PFNSP, 1978, p. 207.

¹⁹⁸⁷ A. CHAUSSEBOURG, « Les groupes parlementaires au Sénat », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 72. Dans le même sens, V. BOYER note : « Ceux-ci (les partis), à la différence des groupes de l'Assemblée nationale, n'ont pas de correspondance partisane claire. Ils ne sont pas liés clairement à un quelconque parti politique. Ils ne sont pas le prolongement au Sénat d'un parti politique donné. Ils sont moins structurés, leur importance est moindre qu'à l'Assemblée nationale », « Le Sénat, contre-pouvoirs au bloc majoritaire ? », *RFDC*, n°85, 2011, p. 44.

¹⁹⁸⁸ Documentation technique pour la coopération, *Les groupes politiques : recueil de documents*, Service des Relations internationales du Sénat, Décembre 2009, p. 8.

été reproduite à la seconde chambre, qui a conservé l'appellation de 2002. Par ailleurs, en 2010, Jean-Pierre Raffarin créa au sein de l'UMP le mouvement autonome « République et territoire ». Cette initiative ne s'inscrit nullement dans une volonté de « rupture vis-à-vis de la majorité, mais vise au contraire à promouvoir la spécificité des rapports de force »¹⁹⁸⁹ au sein du principal groupe de la majorité sénatoriale. Apparaissent à la seconde chambre des groupes parlementaires qui ne trouvent pas correspondance à l'Assemblée nationale, mais également dans un parti national déterminé, ce qui tend à faire du bicamérisme une structure du Parlement permettant plus aisément la libre expression et représentation des courants idéologiques.

Les tendances politiques appartenant aux membres de ces formations extérieures au clivage majorité/opposition réunissent des différences « pouvant aller de la simple nuance aux nettes divergences »¹⁹⁹⁰. L'actuel groupe RDSE de la seconde chambre est non seulement le doyen des formations parlementaires internes aux Assemblées¹⁹⁹¹, mais également l'un des seuls à posséder encore une représentation transpartisane « échappant »¹⁹⁹² à la bipolarisation. Si ses effectifs, conséquence inévitable du fait majoritaire, ont décliné depuis 1980, passant de 39 à 16 membres en 2011, il reste néanmoins l'illustration d'une cohabitation réussie entre des parlementaires de la majorité et de l'opposition, dont les affinités politiques regroupent le centre-gauche et le centre-droit, mais aussi et de manière plus surprenante des membres des partis de Gouvernement refusant d'être affiliés au groupe majoritaire ou d'opposition¹⁹⁹³. L'absence d'idéologie partisane revendiquée et affirmée coïncide avec l'affirmation expresse et irrévocable de la liberté d'expression et l'absence de discipline de vote dans sa déclaration de politique¹⁹⁹⁴. La

¹⁹⁸⁹ F. LAFFAILLE, « L'exception sénatoriale », in *Pouvoirs exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ?*, X. MIGNON, R. GHEVONTIAN et M. STEFANINI (dirs.), PUAM, 2012, p. 518.

¹⁹⁹⁰ B. TRICOT, R. HADAS-LEBEL, D. KESSLER, *Les institutions politiques françaises*, PFNSP et Dalloz, 2^{ème} éd., 1995, p. 353.

¹⁹⁹¹ Groupe GD créé le 26 octobre 1891 par Emile Combes.

¹⁹⁹² « Il apparaît à l'image de la spécificité sénatoriale, comme un groupe charnière et pluraliste », in, J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, 2012, Montchrestien, 2^{ème} éd., p. 65.

¹⁹⁹³ Lors du renouvellement de 2011 le RDSE comportait 1 élu UMP, 13 PRG, 1 MRC, 2PS, 1 MUP et 1 DVD. Lors du renouvellement de 2014, le groupe comportait, 1 UMP, 1 MUP, 7 PRG, 3 Force 13, 2 PS, 1DVG.

¹⁹⁹⁴ Déclaration d'octobre 2014 du groupe RDSE : « Héritier des grandes traditions républicaines, hostile à tout dogmatisme, notre Groupe a pour règle d'assurer à tous ses membres une totale liberté d'expression, de décision et de vote. Il entend que l'esprit de tolérance et de compréhension préside à toutes ses délibérations, ce qui n'exclut pas, le cas échéant, des prises de position d'une grande fermeté à titre individuel ou collectif. (...). Composé d'hommes et de femmes venus d'horizons divers, qui

constitution et le maintien du groupe RDSE au Sénat sont la preuve que la collectivisation des élus encouragée par les groupes parlementaires et le clivage majorité/opposition ne sont pas incompatible avec l'expression et le respect des individualités.

Traditionnellement, les groupes sénatoriaux comme le note Vincent Boyer, « enjambent les frontières partisans »¹⁹⁹⁵. Un tel groupement comportant majoritairement des radicaux de gauche n'a pas existé longtemps à l'Assemblée nationale. Ils ont longtemps constitué la catégorie des « apparentés » du groupe socialiste avant d'avoir un groupe parlementaire propre entre 1997 et 2002 (RCV) et entre 2012 et 2017 (RRDP). Toutefois, non seulement ce groupe n'a duré le plus souvent qu'une législature, mais la cohabitation fut réalisée avec d'autres parlementaires d'affinités politiques proches, mais dont le nombre ne suffisait pas à créer un groupe parlementaire réellement hybride et transpartisan. Ces groupes parlementaires étaient invités à se positionner par rapport à la majorité parlementaire et était également membres de la majorité gouvernementale, ce qui maintenait une étroite liaison entre ces formations et le Gouvernement

Dans le même sens, en 1993 fut créé le groupe « République et Liberté », mais qui ne fut pas reconduit après la dissolution de 1997. Cette formation comportait 23 parlementaires dont de nombreux membres du MDC, DVD, MRG et MR. Elle fut créée à l'initiative de nombreux anciens parlementaires NI qui souhaitaient pouvoir bénéficier pleinement de l'exercice de leurs droits parlementaires. Toutefois, la plupart de ses membres rejoignirent la majorité plurielle en 1997 au profit du Gouvernement de Lionel Jospin avec le RCV, conservant pour l'essentiel les chevènementistes, les radicaux de gauche auxquels vinrent s'ajouter les écologistes. Les formations internes se réclamant du radicalisme et constituant un groupe politique n'ont vocation qu'à durer d'une manière limitée dans le temps, le fait majoritaire reprenant ses droits à l'occasion du renouvellement intégral en fin de législature.

Les appellations des partis politiques représentés conjointement à l'Assemblée nationale et au Sénat ne sont pas rigoureusement identiques, notamment celles des

mettent leur engagement personnel et leur sens politique au service d'un renouveau républicain, le Groupe du RDSE entend dépasser les clivages devenus secondaires ».

¹⁹⁹⁵ « Ils sont relativement autonomes par rapport aux partis politiques », in V. BOYER, *op. cit.*, p. 45.

« formations charnières » des assemblées parlementaires. N'ayant pas d'équivalent toponymique à l'Assemblée nationale, ces groupes affirment par leur intitulé « leur volonté d'autonomie »¹⁹⁹⁶ face au système majoritaire. À titre illustratif, le parti national CNI était représenté à l'Assemblée nationale par une seule formation parlementaire sous l'appellation « Indépendants et Paysans d'Action Sociale », tandis qu'à la seconde chambre, le même parti trouva une représentation parlementaire à travers deux groupes politiques : les RI et le CRARS devenu le groupe des RIAS en 1971. La formation RI de la seconde chambre était également distincte de la « fédération »¹⁹⁹⁷ dirigée par Valéry Giscard d'Estaing à l'Assemblée nationale. Le groupe RI du Sénat comportait des giscardiens et « des opposants qui « n'ont jamais divorcé et qui ont assuré une commode structure de dialogue »¹⁹⁹⁸ avec le CNIP et la Fédération Nationale des Républicains Indépendants.

Les groupes parlementaires de la seconde chambre se manifestent ainsi par « l'éclatement des tendances »¹⁹⁹⁹ qu'ils renferment non seulement en leur sein, mais également vis-à-vis de leurs homologues à l'Assemblée nationale. Il est ainsi possible de trouver à la seconde chambre des parlementaires membres de formations centristes qui réunissent des « tendances voisines, mais distinctes »²⁰⁰⁰. Le Sénat peut donc être envisagé comme une assemblée ne regroupant pas systématiquement en son sein les mêmes tendances qu'à l'Assemblée nationale.

Lors de la période 1981 et 1986, le groupe UDF de l'Assemblée nationale trouve un équivalent original à la seconde chambre sous l'appellation UCDP puis UC en 1986. Originellement dénommée « Républicains populaires » en 1959, cette formation n'abritait initialement pas les seuls parlementaires membres du MRP qui trouvaient une représentation unifiée à l'Assemblée nationale dans la formation RPCD. De manière surprenante, plusieurs figures historiques du centrisme sénatorial ne siégèrent pas dans cette formation, à l'instar de Jacques Pelletier et d'Edouard Bonnefous qui rejoignirent la GD.

¹⁹⁹⁶ V. BOYER, *op. cit.*, p. 45.

¹⁹⁹⁷ 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.

¹⁹⁹⁸ J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République : réforme et renouveau*, Economica, 1980, p. 467.

¹⁹⁹⁹ J. MASTIAS, « Système majoritaire et bicamérisme », *Pouvoirs*, n°85, 1998, p. 91.

²⁰⁰⁰ B. TRICOT, R. HADAS-LEBEL, D. KESSLER, *op. cit.*, p. 353.

Les parlementaires UC de la seconde chambre, contrairement à leurs collègues UDF de l'Assemblée nationale, n'étaient pas majoritairement issus du parti giscardien, mais ils étaient des sympathisants du CDS de Jean Lecanuet. Les élections législatives de 1981 signent la fin de plusieurs groupes parlementaires à l'Assemblée nationale, dont les RI qui, à la suite de la création de l'UDF, perdront une représentation à l'Assemblée nationale, mais conserveront une représentation à la seconde chambre jusqu'en 2002 sous l'appellation UREI (depuis 1977) et RI (depuis 1995). Plusieurs tentatives d'instaurer un groupe UDF à la seconde chambre furent faites, mais toutes ont échoué, car elles auraient abouti vraisemblablement à la fusion des groupes RDSE, UC et RI. Longtemps ces formations internes furent les « fers de lance » de la majorité sénatoriale dont le centrisme constituait « la force et la doctrine principales »²⁰⁰¹. Cette force idéologique a survécu au système majoritaire puisqu'actuellement, le groupe UDI-UC à la lecture de sa déclaration politique dit vouloir regrouper « les différentes familles de pensée et les valeurs fondamentales du centrisme »²⁰⁰².

Les groupes parlementaires de la seconde chambre admettent plus aisément qu'à l'Assemblée nationale l'adhésion d'un élu n'appartenant pas à un parti national. Le groupe CRC du Sénat se présente ainsi au regard de sa déclaration comme « un groupe d'accueil »²⁰⁰³. Ce choix s'explique par le scrutin localisé des sénateurs, pour lequel les états-majors des partis « font montre d'un dirigisme plus mesuré pour accorder leur investiture aux candidats »²⁰⁰⁴. Le pluralisme observable parmi les groupes parlementaires des deux assemblées peut être perçu, comme le note Jean-Louis Hérin, de façon « externe ou interne, car tous les groupes sont naturellement traversés par différents courants ou sensibilités »²⁰⁰⁵.

Les partis de Gouvernement qui possèdent non seulement une correspondance dans les deux assemblées, mais également dans un parti politique national, ne sont pas

²⁰⁰¹ J. MASTIAS, « Système majoritaire et bicamérisme », *op. cit.*, p. 91.

²⁰⁰² <http://udi-uc-senat.fr/index.php?PHPSESSID=6992699eb9fc8e5ce607b737eeb9156d>

²⁰⁰³ J-L. HERIN, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p. 65. « Ils respectent la diversité, en son sein, chaque sénatrice et sénateur compte pour un, et aucune décision, aucun vote, ou proposition de loi ne lui est imposé, l'unité d'action étant décidée par le libre débat », in déclaration du groupe CRC du 7 octobre 2014 consultable sur <http://groupe-crc.org/article/les-senateurs-du-groupe-crc-veulent-oeuvrer-au-rassemblement-de-tous-ceux-qui>.

²⁰⁰⁴ A. CHAUSSEBOURG, *op. cit.*, p. 74.

²⁰⁰⁵ J-L. HERIN, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit.*, p. 64.

rigoureusement identiques selon les chambres. Ainsi, sous la XIII^{ème} législature, le groupe GDR de l'Assemblée nationale trouve un équivalent plus restreint à la seconde chambre, sous l'appellation CRC-SPG. Les membres du groupe GDR étaient en effet inscrits au parti communiste, partis de gauche et de certains partis autonomistes d'outre-mer, alors qu'à la seconde chambre, la quasi-totalité des membres était inscrite au PCF. Par ailleurs sous la X^{ème} législature, les parlementaires écologistes de l'Assemblée nationale étaient rattachés au groupe RCV, alors qu'à la seconde chambre, ils ne disposaient pas avant 2012 d'un groupe autonome et étaient rattachés au groupe socialiste.

Ce décalage dans l'identification des partis politiques aux groupes parlementaires, explique « le phénomène d'affinité et d'osmose »²⁰⁰⁶ qui résulte et la délicatesse de l'appréhension d'une majorité sénatoriale, car comme le soulignait François Chevalier : « On est d'abord sénateur et ensuite seulement membre de tel ou tel groupe, accessoirement membre de tel ou tel parti »²⁰⁰⁷. Cette hétérogénéité des élus composant les formations internes à la seconde chambre justifie d'autant plus l'absence de discipline et de formalisme venant régir leur organisation et leur fonctionnement interne. L'absence d'une correspondance entre les partis politiques et les formations internes des assemblées aboutit à une faible institutionnalisation de la majorité à l'aune des formations politiques nationales.

B. La souplesse des conditions juridiques de constitution des groupes parlementaires

En adhérant à un groupe parlementaire, il est classiquement défendu que le parlementaire « privilégie l'efficacité politique à l'autonomie et à l'indépendance »²⁰⁰⁸. À la différence de l'Assemblée nationale, le Sénat met en place des conditions relativement souples dans les conditions de rattachement des élus aux groupes (1), comme dans l'aménagement d'un statut pour les parlementaires qui s'en dispenseraient (2). Ces garanties permettent une imperméabilisation relative des membres de la seconde chambre à la collectivisation du travail parlementaire encouragée par le système majoritaire.

²⁰⁰⁶ J. GRANGE, « Attitudes et vicissitudes du Sénat (1958-1980) », *op. cit.*, p. 33.

²⁰⁰⁷ F. CHEVALIER, *Le sénateur français : 1875-1995, essai sur le recrutement et la représentativité des membres de la Seconde chambre*, LGDJ, 1995.

²⁰⁰⁸ L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 61.

1. *La souplesse des conditions d'adhésion au sein des groupes parlementaires de la seconde chambre*

Si les parlementaires des deux chambres ont l'habitude de se réunir « par affinités politiques ou locales »²⁰⁰⁹, l'existence juridique des groupes ne sera reconnue qu'au début du XX^{ème} siècle par les règlements des assemblées. Ce formalisme réglementaire nécessaire à l'organisation et au fonctionnement des groupes a été reconnu plus tardivement au Sénat qu'à l'Assemblée nationale. Il faut attendre la résolution de 1921 pour que le statut juridique des groupes soit codifié dans le règlement de la seconde chambre, alors qu'il l'a été 11 années plus tôt à la Chambre des députés. Le règlement des assemblées parlementaires de la V^e République a confirmé cette reconnaissance formalisée des groupes parlementaires. Un détail peut paraître anodin entre les deux chambres, mais est illustratif de l'organisation et du fonctionnement des groupes politiques propres au sein des chambres. On ne trouve dans le règlement du Sénat que deux articles relatifs aux groupes politiques contre cinq dans celui de l'Assemblée nationale. Ce détail témoigne à la fois d'une volonté de réduire l'influence de groupes sur les individualités parlementaires, et corrélativement d'éviter une mainmise des appareils partisans au sein des assemblées électives.

Traditionnellement à la seconde chambre le libéralisme dans l'organisation des groupes demeure la règle afin de conserver l'individualisme sénatorial²⁰¹⁰. Cette conception s'avère conforme à la liberté organisationnelle²⁰¹¹ dont dispose les groupes parlementaires, en ce sens que le constituant de la V^e République, n'a pas entendu régir formellement leurs conditions de création et de fonctionnement. Étant donnée cependant l'importance des formations politiques dans le fonctionnement de la seconde chambre, un consensus a dû alors être trouvé. Les groupes parlementaires sont constitués à chaque renouvellement parlementaire. En conséquence, les groupes de la seconde chambre sont renouvelables tous les trois ans, ce qui favorise la protection des individualités. La longévité plus élevée des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale, qui ne sont renouvelés qu'à chaque

²⁰⁰⁹ A. CHAUSSEBOURG, *op. cit.*, p. 70.

²⁰¹⁰ Voir sur cette question : C. ENFERT, *op. cit.*, p. 52.

²⁰¹¹ J-P. CAMBY, « Les groupes politiques dans les assemblées parlementaires françaises après les décisions du Conseil constitutionnel du 16 octobre 2014 », in *Mélanges en l'honneur du doyen J-P. Machelon*, LexisNexis, 2015, p. 163.

changement de législature, aboutit à une certaine collectivisation du travail parlementaire aux dépens de l'expression des individualités.

Dans les deux chambres et au nom de la prohibition du mandat impératif, l'adhésion ou l'apparementement à un groupe politique n'est jamais qu'une faculté et en aucun cas une obligation juridique, contrairement à des secondes chambres européennes telles que les Sénats espagnol ou italien. « Soucieux »²⁰¹² de préserver l'indépendance de ses membres face au fait majoritaire, le Sénat a souhaité rappeler expressément dans son règlement, contrairement à l'Assemblée nationale, l'absence d'obligation pour ses membres à faire partie d'un groupe (Art.5 RS). Juridiquement l'adhésion à un parti ou à un groupe parlementaire n'emporte « aucun consentement pour ses membres à un mandat impératif »²⁰¹³. Les parlementaires peuvent communément dans les deux chambres, « graduer »²⁰¹⁴ leur affiliation à un groupe parlementaire et avec elle la discipline parlementaire qu'ils entendent supporter. Toutefois on observe à la seconde chambre, davantage de diversité dans les offres de rattachement à un groupe politique.

Les parlementaires des deux chambres, rattachés au groupe des « apparentés », bénéficient des « avantages attachés à l'appartenance à un groupe sans s'y intégrer totalement »²⁰¹⁵. Si l'adhésion des parlementaires « apparentés » requiert l'autorisation du groupe (Art.9 al.7 RAN), elle exempte néanmoins ces derniers de toute discipline parlementaire. Ce rattachement est d'abord un rattachement « administratif »²⁰¹⁶ avant d'être politique et permet au parlementaire adhérent de disposer d'un « lien d'adhésion moins étroit et d'une sorte d'affiliation relâchée »²⁰¹⁷. Il concerne généralement les parlementaires qui ne possèdent pas l'effectif requis pour constituer un groupe, mais qui, contrairement aux NI ou aux RASNAG, possèdent certaines affinités politiques les encourageant à un rattachement à une autre formation. Suivant la configuration de la majorité, le rôle des apparentés a pu demeurer central pour la stabilité du Gouvernement. Ainsi sous la IX^{ème} législature, les 17

²⁰¹² P. AVRIL, J. et J-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 5^{ème} éd., 2015, p. 112.

²⁰¹³ J-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *op. cit.*, p. 977.

²⁰¹⁴ A. CHAUSSEBOURG, *op. cit.*, p. 70.

²⁰¹⁵ D. MAUS, *Le Parlement sous la V^e République*, PUF, 3^{ème} éd., 1996, p. 56.

²⁰¹⁶ M. TROPÈR et F. HAMON, *op. cit.*, p. 677.

²⁰¹⁷ M. PRELOT, *Droit parlementaire français*, Les cours de droit de l'IEP de Paris, 1957-1958, fascicule II, p. 99.

membres députés au groupe socialiste ont été l'une des conditions du maintien de la stabilité de la coalition gouvernementale construite sur une majorité relative.

À la seconde chambre figure une dernière forme de réunion qui est celle du « rattachement administratif », permettant à tout sénateur de bénéficier de la « logistique du groupe sans adhérer pleinement à la ligne de conduite de celui-ci »²⁰¹⁸. Cette catégorie propre à la seconde chambre est prise en compte dans l'effectif global du groupe, permettant ainsi à ce dernier d'atteindre le seuil réglementaire fixé pour sa constitution. Cette disposition autorisant une adhésion à degré faible « quasi sans engagement »²⁰¹⁹ existait déjà dans le règlement du Conseil de la République (Art.16). La seule condition d'intégration résulte d'un simple accord de « tendance »²⁰²⁰, permettant à tout sénateur de disposer des moyens auxquels des parlementaires « isolés ou de petites formations ne pourraient autrement prétendre »²⁰²¹.

Le règlement du Sénat, contrairement à celui de l'Assemblée nationale, prévoit ainsi une pluralité de rattachements, afin de prendre en compte « toutes les nuances dans la densité des liens pouvant exister avec les formations politiques »²⁰²². Ces rattachements ne présentent aujourd'hui guère de « signification politique »²⁰²³ et leur qualification réglementaire est à l'image des effets institutionnels qu'ils engendrent pour le parlementaire affilié notamment vis-à-vis de son électorat.

²⁰¹⁸ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 64.

²⁰¹⁹ M. PRELOT, *op. cit.*, p. 99. Dans un sens identique, C. ENFERT parle d'un « engagement moral d'appartenance », *op. cit.*, p. 195.

²⁰²⁰ J. et J-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 716.

²⁰²¹ J-P. DUPRAT, « Les groupes parlementaires sous la V^e République », in *Mélanges Montané de la Roque*, Toulouse, Presse de l'IEP de Toulouse, t.1, 1986, pp. 114-115.

²⁰²² C. ENFERT, *op. cit.*, p. 193. Le doyen Prélôt affirmait en ce sens « les dispositions du règlement sont sans doute les plus libérales existant en droit comparé, car il n'y a pas moins de quatre situations possibles : l'adhésion à un groupe, ceux qui trouvent que c'est trop grave pour eux d'adhérer à un groupe peuvent y être apparentés, s'ils veulent encore ajouter une nuance, ils peuvent y être rattachés administrativement ; et s'ils ne veulent rien de tout cela, ils peuvent être isolés », in JO débat Sénat, Séance publique du 22 avril 1971, p. 199.

²⁰²³ « Cette distance toute théorique que le sénateur prend à l'égard de sa formation permet toutefois à celui-ci de revendiquer, vis-à-vis de ses électeurs, une marge d'autonomie à laquelle une affiliation totale ne lui permettrait sans doute pas de prétendre », in L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 65.

2. *La bienveillance statutaire des parlementaires non rattachés à un groupe politique.*

Les parlementaires des deux chambres ayant décidé de s'affranchir du rattachement à un groupe parlementaire, quel que soit son degré (inscrit, apparenté ou rattaché administratif), forment les « NI » à l'Assemblée nationale et « le rassemblement des sénateurs n'appartenant ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe » au Sénat (RASNAG)²⁰²⁴. Cette formation interne est le corollaire de la faculté pour les parlementaires de se réunir en groupe parlementaire. Le Conseil constitutionnel a reconnu en ce sens que ces formations « n'en forment pas moins une réunion administrative représentée par un délégué élu »²⁰²⁵. Malgré l'alternance de 1981 et destiné à préserver les individualités de ses membres face à l'hégémonie politique des groupes parlementaires, le règlement de la seconde chambre se caractérise par une certaine bienveillance statutaire à destination des parlementaires ayant opté pour l'absence de rattachement à une formation.

Juridiquement cette formation doit être distinguée d'un groupe parlementaire²⁰²⁶ bien qu'elle tende usuellement à être confondue et à être reconnue comme une formation interne et politique du travail parlementaire. Cette formation est dans les deux chambres dispensée de déclaration politique ce qui l'empêche véritablement de prendre parti sur l'axe majoritaire. Ces parlementaires forment au Sénat le RASNAG depuis 1971. La seconde chambre a préféré une formule plus « neutre et moins négationniste »²⁰²⁷ que l'Assemblée nationale. Si la résolution de 1971 a pu être perçue comme contraignante en ce qu'elle relevait le seuil nécessaire à la constitution d'un groupe et qu'elle rendait obligatoire la déclaration politique pour ce dernier, elle n'a pas dénié la reconnaissance réglementaire du statut des sénateurs refusant l'affiliation à un groupe parlementaire. Marcel Prélot, initiateur de la résolution, signalait en ce sens que : « Nul n'est obligé d'appartenir à un groupe, soit directement, soit par apparentement, soit par rattachement administratif ». Chacun peut ainsi

²⁰²⁴ Une telle formation se retrouve dans la plupart des Parlements bicaméraux européens à l'instar du « groupe mixte » en Italie.

²⁰²⁵ Cons. const., 91-301 DC, 15 janvier 1992.

²⁰²⁶ « Celle-ci (la réunion des sénateurs isolés) n'est pas assimilée à un groupe organisé et ne peut prétendre aux avantages collectifs. Elle n'a donc ni personnel, ni installation permanente. En revanche, elle désigne un de ses membres qui est mandaté pour la représenter chaque fois que le règlement le comporte », in M. PRELOT, Rapport n°170 (1970-1971), p.3, cité par C. ENFERT, *op. cit.*, p. 198.

²⁰²⁷ P. MONGE, *Les minorités parlementaires sous la V^e République*, Dalloz, 2015, p. 143.

demeurer « isolé et jouir à cet égard de tous les avantages individuels accordés aux sénateurs »²⁰²⁸. Ce statut a longtemps permis à une pluralité de sénateurs de refuser l'adhésion à un groupe politique, qui était selon eux synonyme « d'incompatibilité avec leur exigence d'indépendance »²⁰²⁹.

La constitution des parlementaires NI en groupe politique leur permet, par ce rattachement à « cette formation administrative »²⁰³⁰, de jouir de l'ensemble des prérogatives dévolues à un groupe parlementaire. Ainsi au Sénat, le délégué NI possède les mêmes attributions qu'un président de groupe, notamment dans l'exercice du pouvoir de nomination des commissions et assiste à la Conférence des présidents. Par ailleurs, le règlement du Sénat autorise les parlementaires NI à choisir librement, à chaque renouvellement, leur place dans l'hémicycle et notamment à côté de quel groupe ils désirent siéger (Art.104 RS), tandis qu'à l'Assemblée nationale, cette fonction est attribuée à la discrétion des représentants des groupes parlementaires (Art.22 RAN). Le Sénat a ainsi essayé de concilier au mieux « l'indépendance de ceux qui ont fait le choix de n'appartenir à aucun groupe et l'effectivité de leur mandat parlementaire »²⁰³¹. Juridiquement comme politiquement, le délégué NI n'est pas un président de groupe, mais, comme le note Priscilla Monge, il est « traité »²⁰³² avec le même égard suivant les conventions sénatoriales établies.

Juridiquement ces parlementaires n'appartiennent pas à la catégorisation des groupes parlementaires proposée par l'article 51-1 C. et le règlement des assemblées. Toutefois, politiquement parlant, il est possible d'opérer une classification tripartite de ces parlementaires en fonction du système majoritaire de la V^e République, dont certains éléments peuvent être retrouvés dans la classification opérée sous la III^e République par le doyen Prélot²⁰³³. L'importance politique des parlementaires NI ne doit pas être négligée dans

²⁰²⁸ M. PRELOT, Rapport n°170 (1970-19871), p.3, cité par C. ENFERT, *op. cit.*, p. 198.

²⁰²⁹ J. GRANGE, « Attitudes et vicissitudes du Sénat (1958-1980) », *op. cit.*, p. 60. Dans le même sens, D. REIGNER note que le RASNAG est conçu comme une association de parlementaire en vue « de réaliser ensemble l'idéal politique qui les anime et pour lequel ils se sont organisés », in, « L'organisation interne des groupes parlementaires », *RFDC*, n°94, 2013, p. 415.

²⁰³⁰ M. TROPER et F. HAMON, *op. cit.*, p. 677.

²⁰³¹ P. MONGE, *op. cit.*, p. 147.

²⁰³² *Ibid.*

²⁰³³ « Avant 1940, certains députés non-inscrits, qualifiés de « sauvages » restaient isolés. D'autres formaient une « réunion de députés non-inscrits » qui avait (...) ses représentants dans les commissions. On y trouvait des élus inclassables politiquement, des hommes aussi de caractère difficile qui n'avaient

le système majoritaire de la V^e République. Sous la IX^{ème} législature, les Gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy ont évité d'être renversés en autres par l'abstention ponctuelle des 14 parlementaires NI. De même, sous la VIII^{ème} législature, le soutien de 5 députés NI sur 9 a permis à la coalition RPR-UDF de disposer d'une majorité absolue. Cette catégorie spécifique de minoritaires tient ainsi encore sa place dans le système majoritaire de la V^e République suivant la configuration de la majorité.

La première catégorie de parlementaires « isolés » serait celle des élus SE ou « sans l'appui d'un parti politique d'envergure nationale »²⁰³⁴. Le système majoritaire a amoindri ce premier groupe, qui englobe des parlementaires élus sans le concours notable des partis et souhaitant conserver une pleine indépendance à l'égard des partis, puisqu'ils ne s'estiment pas débiteurs d'une quelconque dette politique pour l'obtention de leur siège.

Les NI peuvent représenter une deuxième catégorie constituée, comme le note Pascal Jan, de parlementaires « ultra minoritaires »²⁰³⁵ qui ne possèdent pas l'effectif requis pour constituer un groupe, bien que l'existence du fait majoritaire tende également à raréfier de telles individualités. Les députés écologistes ou issus du MPF ont ainsi été placés dans cette catégorie sous la XII^{ème} législature, de même que les députés DLF et MoDem sous la XIII^{ème}. Cette classification est également valable à la seconde chambre pour les deux sénateurs FN élus en 2014, dont les membres figurent parmi les parlementaires NI.

Une troisième catégorie, plus nombreuse et qui se retrouve plus fréquemment est formée des parlementaires NI ou du RASNAG, élus membres d'un parti politique, mais qui procèdent en cours de mandat à un rattachement à ce groupe parlementaire. Ce changement opéré peut être à l'initiative du parlementaire²⁰³⁶, soit et de manière moins fréquente, à l'instigation du groupe auquel ils étaient précédemment rattachés lors de leur élection²⁰³⁷.

pu s'accommoder d'un groupe, ou encore les exclus de tous les groupes. Il en résultait un mélange étonnant et détonnant », in M. PRELOT, *op. cit.*, p. 100.

²⁰³⁴ P. MONGE, *op. cit.*, p. 144. A titre illustration pour l'Assemblée Nationale Eric Besson (SE), Philippe Edmond-Mariette et Alfred Marie-Jeanne (Mouvement Indépendante Martiniquais) sous la XII^{ème} législature. Pour le Sénat entre 1989 et 2015 Philippe Adnot (Mouvement Libéral et Modéré).

²⁰³⁵ P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, La documentation française, 2005, p. 90.

²⁰³⁶ Pour l'Assemblée nationale et à titre illustratif : Jean-Pierre Marché (ex-PS) sous la XI^{ème} législature ; Edouard Leveau (ex-UMP) sous la XII^{ème} législature ; René Couanau (ex-UMP) sous la XIII^{ème} législature ; Philippe Nogues et Thomas Thévenoud (ex-PS) ou Gilles Bourdouleix (ex-UDI) sous XIV^{ème} législature.

²⁰³⁷ « Les députés non-inscrits sont, aux exceptions près, en congé provisoire de parti pour cause d'indiscipline (péripéties électorales, transfuges). Ils n'ont en général qu'une hâte : quitter ce purgatoire qui les prive du soutien logistique d'un groupe », in C. GUIGON, *Palais Bourbon, L'épreuve des faits*, Seuil, 1991, p. 105, cité par C. ENFERT, *op. cit.*, p. 198. Pour l'Assemblée nationale et à titre

L'existence du fait majoritaire et l'exercice collectif des prérogatives attribuées individuellement aux parlementaires découragent, à l'Assemblée nationale, les parlementaires de s'affilier aux NI comme en témoigne la déclaration de Jean Royer, député-maire de Tours et affilié volontaire²⁰³⁸.

Plus systématiquement en ce qui concerne la seconde chambre, les élus NI représenteraient les parlementaires sacrifiant « les facilités de travail et les positions d'influences à la liberté d'esprit de parole »²⁰³⁹. Les sénateurs du RASNAG ont choisi souvent volontairement de rejoindre la formation, tandis que l'expression « ferme de la bipolarisation »²⁰⁴⁰, dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale, n'autorise que partiellement une telle émancipation des parlementaires par leur rattachement au NI. La reconnaissance d'un statut bienfaiteur pour les élus du RASNAG, complique une nouvelle fois l'institutionnalisation de la majorité à travers les formations internes des assemblées.

Ainsi, comme le relève Olivier Beaud, « l'espace dans lequel se meut le groupe parlementaire est un espace public, celui des chambres qui leur confère un statut particulier par rapport aux autres modes d'organisation partisane »²⁰⁴¹. Si le Sénat reste et demeure une assemblée politique avec l'alternance de 1981, il admet encore que des parlementaires revendiquent le « non-alignement » sur le clivage majorité/opposition et les mots prononcés par Pierre Marcihacy, « illustre non-inscrit »²⁰⁴², résonnent encore parmi les parlementaires

illustratif : Pierre Christophe-Baguet (ex-UDF) sous la XII^{ème} législature ; Maxime Gremetz (ex-GDR) sous la XIII^{ème} législature ; Sylvie Andrieux (ex-PS) sous XIV^{ème} législature.

²⁰³⁸ « À l'Assemblée, tout est fait pour nous décourager (...). On nous confisque l'indépendance et la liberté. La discipline fabrique des frustrés », *Ibid*, p. 201.

²⁰³⁹ P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, *op. cit*, p. 90. Dans un sens identique, P. SERVENT et J-P. CAMBY affirment que les parlementaires NI mêlent ainsi le confort « d'une liberté de parole et de vote plus grandes avec la faiblesse du poids politique », in *Le travail parlementaire sous la V^e République*, Montchrestien, 5^{ème} éd., 2011, p. 32.

²⁰⁴⁰ P. MONGE, *op. cit*, p. 146.

²⁰⁴¹ O. BEAUD, « Ordre constitutionnel et ordre parlementaire, une relecture à partir de Santi Romano », *Droits*, n°33, 2001, p. 92.

²⁰⁴² « Cette formule (non-inscrits), d'ailleurs bien maladroite, que ne j'ai point choisie, (...), désigne, « ceux qui n'appartiennent pas à une formation politique ayant des répercussions nationales », l'expression est longue, mais elle me paraît plus exacte et fort ancienne et répond à une haute tradition sénatoriale. C'est à ce titre, reprenant une disposition du règlement du Sénat de la Troisième République que je l'avais fait adopter par le Sénat (...). Par conséquent cette disposition est dans la tradition du libéralisme di Sénat (...), dont les vocations politiques sont différentes de celles de l'Assemblée. Les sénateurs au nom desquels je parle, (...), tiennent par-dessus tout à la liberté. J'ai travaillé comme indépendant d'abord, puis j'ai quitté cette formation à laquelle je n'étais d'ailleurs que rattaché administrativement, quand il m'est apparu à une certaine époque que cette formation avait des projections au niveau national. Le non-inscrit que je suis correspond à la définition que donnait de lui un des meilleurs chroniqueurs politiques, définition dont je suis fier : M. Marcihacy, sénateur qui siège au centre, vote à gauche et à la réputation d'être un homme de droite », in M. PRELOT, Rapport n°170 (1970-19871), p.3, cité par C. ENFERT, *op. cit*, p. 199.

de la seconde chambre. La souplesse du rattachement des parlementaires de seconde chambre a pour corollaire la plasticité de la détermination de l'objet et de la composition arithmétique des groupes parlementaires.

C. La souplesse dans la détermination de l'objet et de la composition arithmétique des groupes parlementaires

La constitution, l'organisation et le fonctionnement des groupes parlementaires obéissent à des règles juridiques « extrêmement libérales »²⁰⁴³. La création d'un groupe parlementaire dans les deux assemblées est subordonnée à la seule production d'une déclaration politique (1) et au regroupement d'un certain nombre d'élus (2). La souplesse des conditions de création des groupes à la seconde chambre rend délicate, une nouvelle fois, l'appréhension de la notion de majorité dans les enceintes parlementaires.

1. L'insoluble problème de la définition de l'objet des groupes parlementaires

Les deux assemblées ont rendu obligatoire la déclaration politique nécessaire à la constitution du groupe. Après la réunion d'un effectif minimum, la déclaration constitue la seconde condition nécessaire à la création du groupe et constitue pour ses membres « un idéal politique »²⁰⁴⁴. Entre 1959 et 1971, cette déclaration politique demeurait facultative pour les groupes parlementaires de la seconde chambre. Cette absence avait pour conséquence d'isoler institutionnellement les formations parlementaires de la seconde chambre, en les empêchant de se définir par rapport à la majorité présidentielle et gouvernementale. Les groupes parlementaires étaient en somme davantage des formations « administratives que politiques »²⁰⁴⁵. Avec l'alternance de 1981, ces conditions juridiques en dépit de leur prégnance dans les deux assemblées, ne permettent pas systématiquement une structuration interne identique de la majorité parlementaire pour les deux chambres du Parlement.

²⁰⁴³« La majorité des formations parlementaires des deux assemblées fonctionnent suivant des règles coutumières » et rarement formalisées dans des règles écrites, in P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, op. cit, p. 90.

²⁰⁴⁴ J-C. MASCLET, op. cit, p. 96.

²⁰⁴⁵ L. FONDRAZ, op. cit, p. 33.

Cette déclaration est valable pour l'ensemble de la législature à l'Assemblée nationale et à chaque renouvellement partiel au Sénat. Cette faible longévité de la déclaration politique coïncide avec la durée de constitution des groupes parlementaires et permet aux formations parlementaires de rectifier la ligne politique choisie collectivement pour leurs membres à un moment donné en fonction de la majorité sénatoriale et de la majorité gouvernementale. Cependant une légère différence est apparue entre l'Assemblée nationale et le Sénat. À l'Assemblée nationale, le groupe existe juridiquement au titre de l'article 19 al.2 RAN, une fois qu'a été déposée à la Présidence la déclaration politique assortie de la liste des membres, des apparentés et de son président. Au Sénat, le groupe doit préalablement déposer la liste nominative de ses membres indépendamment de son président et des apparentés, la déclaration n'intervenant que de manière « subséquente »²⁰⁴⁶.

La recherche d'une majorité parlementaire par les constituants de 1958 avait conduit les rédacteurs du règlement de l'Assemblée nationale à autoriser le Bureau, au titre de l'article 19-3 RAN, à examiner la recevabilité politique des déclarations émises par les groupes parlementaires lors de leur constitution. Le Conseil constitutionnel a cependant censuré cette disposition, en estimant cette appréciation discrétionnaire par l'Assemblée nationale contraire au droit pour les partis politiques de concourir, aux termes de l'article 4 C., « à l'expression du suffrage »²⁰⁴⁷. Le Conseil a estimé ainsi, comme le relève Bruno Genevois, qu'il « ne relevait pas de la majorité de l'Assemblée d'apprécier si un groupe politique respecte les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie »²⁰⁴⁸. Dans un sens identique, le Conseil constitutionnel s'est interdit de vérifier la constitutionnalité comme l'opportunité politique du contenu des déclarations politiques des groupes parlementaires, compliquant ainsi le positionnement majoritaire des formations parlementaires²⁰⁴⁹. Le Conseil constitutionnel veille ainsi au respect du droit des parlementaires minoritaires à bénéficier d'une formation politique interne, en refusant à la

²⁰⁴⁶ P. MONGE, *op. cit.*, p. 121.

²⁰⁴⁷ Cons. const., 59-2 DC, 24 juin 1959.

²⁰⁴⁸ B. GENEVOIS, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, Ed.STH, 1988, p. 133.

²⁰⁴⁹ « Considérant que l'obligation faite à chaque groupe de rendre publique une déclaration politique formulant les objectifs et les moyens de la politique qu'il préconise n'emporte aucun contrôle sur le contenu de cette déclaration ; que, dès lors, cette obligation n'est contraire à aucune disposition de la Constitution », Cons. const., 71-42 DC, 18 mai 1971.

majorité le pouvoir discrétionnaire de vérifier leur légalité ou l'opportunité de leur constitution.

La déclaration politique des groupes parlementaires de la seconde chambre apparaît de prime abord plus contraignante que celle de l'Assemblée nationale, car l'article 5 RS dispose que cette dernière énonce « les objectifs et les moyens de la politique qu'ils (les groupes) préconisent ». Or ces déclarations sont souvent plus courtes et plus abstraites que celles de l'Assemblée nationale dont le règlement ne prescrit pas de telles exigences. La rédaction en des termes suffisamment « vagues et généraux »²⁰⁵⁰ permet à la fois de satisfaire les exigences juridiques de constitution d'un groupe parlementaire, mais également d'accroître le nombre d'adhérents au-delà des aspects idéologiques qui transparaîtraient de l'intitulé du groupe parlementaire.

Bien que juridiquement obligatoire, le dépôt d'une déclaration politique à la seconde chambre revêt un aspect « largement formel »²⁰⁵¹. Le groupe communiste du Sénat revendique ainsi « une totale autonomie au Parti et à son homologue de l'Assemblée nationale »²⁰⁵², tout particulièrement depuis 1995, date de son changement d'appellation en groupe CRC.

Les groupes centristes de la seconde chambre envisagent la déclaration comme un « exercice de style et non un acte politique »²⁰⁵³. Si des références à la majorité ne sont pas exclues, la mention expresse « des droits parlementaires »²⁰⁵⁴ ou de « la défense des collectivités territoriales », confère à ces déclarations un aspect formaliste et nullement opérationnel vis-à-vis du Gouvernement et de la majorité. Les groupes centristes du Sénat ont toujours maintenu dans leur règlement la défense du bicamérisme. L'ensemble des groupes parlementaires défendent unanimement la place institutionnelle du Sénat²⁰⁵⁵, tandis

²⁰⁵⁰ C. BUNIET, *Les règlements des assemblées parlementaires en France depuis 1871*, Thèse en droit public, Université de Paris Faculté de droit et des sciences sociales, éd. de l'AGEL, 1967, p. 22.

²⁰⁵¹ J-P. DUPRAT, « Les groupes parlementaires sous la V^e République », *op. cit.*, p. 117.

²⁰⁵² L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 39.

²⁰⁵³ *Ibid.*

²⁰⁵⁴ Déclaration du groupe RDSE d'octobre 2014 : « Sur le plan des institutions, ils confirment leur volonté d'assurer un respect rigoureux de la Constitution, préservant le rôle, les pouvoirs et les droits du Parlement et notamment du Sénat qui représente, selon notre loi fondamentale, les collectivités locales mais aussi, selon la plus ancienne tradition, le sens de la continuité et du Bien public ».

²⁰⁵⁵ Déclaration du groupe LR d'octobre 2014 « Attentifs aux inquiétudes et aux espoirs des Français, nous entendons légiférer, contrôler, alerter, anticiper et innover afin de préparer l'avenir. Nous rendrons ainsi au Sénat sa pleine légitimité, afin qu'il retrouve tout son rôle et toute sa place dans nos institutions

qu'il n'est pas fait mention dans les déclarations politiques des groupes de l'Assemblée nationale d'une pareille finalité pour la première chambre.

Les groupes parlementaires de la seconde chambre ont occupé un positionnement variable tenant à la fois à la majorité sénatoriale et à la configuration majoritaire vis-à-vis du Chef de l'État, du Gouvernement et de l'Assemblée nationale. Le groupe communiste du Sénat s'estimait en 1983 « membre à part entière de la majorité gouvernementale » et qu'il « y tient toute sa place »²⁰⁵⁶. Toutefois, en 1992, le discours change radicalement. Non seulement le groupe ne se prononce pas explicitement favorablement ou défavorablement sur la politique gouvernementale, mais il se pose en défenseur des droits du Parlement²⁰⁵⁷. En 1998, les sénateurs du groupe CRC interviendront pour soutenir les projets gouvernementaux correspondant aux engagements de juin 1997. Visiblement déçu du Gouvernement, le groupe affirme en 2001 : « agir pour une autre politique à gauche, fondée sur la transparence, le débat avec les citoyens, la solidarité et la justice sociale ». La déclaration politique du groupe CRC en 2014 annonce une rupture définitive et quasi historique avec la majorité gouvernementale, alors qu'il demeure membre de la majorité présidentielle²⁰⁵⁸. Le positionnement des groupes est alors variable suivant la configuration de la majorité parlementaire et celle de l'autre Assemblée.

Les formations centristes, composants historiques de la majorité sénatoriale, ont été appelées à se situer dans l'axe majoritaire animé par le Gouvernement et sa majorité parlementaire. Or, les élections de 1995 conduisent le groupe UC à ne pas prendre part

et dans le cœur de nos concitoyens ». Dans le même sens la déclaration du groupe socialiste de la même année dispose : « Les sénateurs socialistes se proposent d'être les garants de l'autonomie et de la spécificité des collectivités territoriales, de lutter pour qu'elles aient les moyens de l'exercer grâce à la péréquation et la solidarité territoriale. Nous sommes pour une démocratie locale innovante, promouvant la diversité et la spécificité de la France ». Il en a été de même pour le groupe écologiste nouvellement constitué : « Nous voulons renforcer le rôle d'un Sénat rénové et renouvelé à l'intérieur du paysage institutionnel de notre pays. Nous souhaitons que la Haute Assemblée incarne davantage la société française, tant en matière de diversité que de poids des territoires », consultables sur http://www.senat.fr/grp/declaration_politique.html#c559832

²⁰⁵⁶ JO débat Sénat, séance du 5 octobre 1983, session 1983-1984, p. 2269.

²⁰⁵⁷ « Force est de constater que les gouvernements successifs ont considérablement affaibli le rôle et le pouvoir du parlement, transformé en chambre d'enregistrement de la volonté du pouvoir exécutif », JO débat Sénat, séance du 7 octobre 1992, session 1992-1993, p.2592.

²⁰⁵⁸ « La politique menée par le gouvernement de M. Valls sous la houlette du Chef de l'Etat, porte atteinte à la République, à ses valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité. Les sénateurs du groupe CRC désapprouvent la politique menée par François Hollande. Ils ne sont pas membres de la majorité gouvernementale, ce qui ne les empêche pas d'œuvrer au rassemblement de tous ceux qui souhaitent construire une politique alternative à gauche. Ils considèrent que cette construction est la seule garantie contre la reprise en main de tous les pouvoirs par la droite » disponible sur http://www.senat.fr/grp/declaration_politique.html

explicitement au soutien de la politique gouvernementale, tandis que les RI s'affirment « partie intégrante de l'actuelle majorité parlementaire et soutien des propositions du Gouvernement inspirées par le Président de la République »²⁰⁵⁹. Dans un sens identique, les élections de 1998 et de 2001 conduisent le groupe UC à ne pas s'opposer à la politique de Lionel Jospin, sans pour autant affirmer un soutien à la politique présidentielle. Enfin, le groupe UC n'affirme aucun soutien au Gouvernement de François Fillon en 2007. Le soutien d'un groupe à la politique gouvernementale ne revêt pas systématiquement un caractère explicite dans sa déclaration alors que les idéaux portés par celui-ci pourraient laisser croire à tort à un positionnement mécanique.

La déclaration politique des groupes centristes de la seconde chambre ne fournit pas d'indication précise sur leur appartenance ou non à la majorité. Le groupe UCDP annonce en 1983 que le Sénat est le seul « contrepoids à la majorité présidentielle »²⁰⁶⁰, mais sans pour autant affirmer son opposition ou son alliance à la majorité gouvernementale et présidentielle. Dans un sens identique et pour la même année, le groupe URI réaffirme sa volonté « d'une autre politique »²⁰⁶¹, mais sans préciser expressément son opposition manifeste à la politique exécutive. En 1992, le même groupe constate « une menace du pacte social »²⁰⁶², mais ne pointe pas un doigt accusateur vers le Gouvernement ou sa politique. Enfin les RI réaffirment une « volonté politique libérale de justice et de progrès social »²⁰⁶³ sans condamner celle de la majorité présidentielle et gouvernementale.

Les déclarations politiques des groupes parlementaires de la seconde chambre sont posées en des termes particulièrement vagues²⁰⁶⁴, la précision pouvant être considérée comme une forme de « dogmatisme »²⁰⁶⁵, que les groupes parlementaires de la seconde chambre jugent incompatible avec les exigences de réflexion et de modération attribuées au bicamérisme. Il en résulte une préservation de la liberté organisationnelle des groupes parlementaires dans le système constitutionnel de la V^e République, en dépit de la présence

²⁰⁵⁹ JO débat Sénat, séance du 4 octobre 1995, session 1995-1996, p. 1792.

²⁰⁶⁰ JO débat Sénat, séance du 5 octobre 1983, session 1983-1984, p. 2269.

²⁰⁶¹ JO débat Sénat, séance du 5 octobre 1983, session 1983-1984, p. 2269.

²⁰⁶² JO débat Sénat, séance du 7 octobre 1992, session 1992-1993, p. 2593.

²⁰⁶³ JO débat Sénat, séance du 7 octobre 1992, session 1992-1993, p. 2593.

²⁰⁶⁴ J-P. DUPRAT, « Les groupes parlementaires sous la V^e République », *op. cit.*, pp. 117-120.

²⁰⁶⁵ P. MONGE, *Les minorités parlementaires sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 121.

d'une majorité au sein des deux assemblées. Cette souplesse dans la rédaction des déclarations politiques se retrouve dans celle du seuil numérique nécessaire à la constitution du groupe.

2. *La flexibilité des conditions du nombre de parlementaires nécessaires à la constitution des groupes*

Dès 1959, le règlement de l'Assemblée nationale a cherché à réduire la présence du nombre de groupes dans son hémicycle afin de renforcer la cohésion d'une majorité parlementaire. Cette cohésion a pu s'obtenir par l'instauration d'un seuil juridique contraignant relatif à l'effectif des groupes. Un grand nombre de partis se sont trouvés ainsi « privés de représentation »²⁰⁶⁶ à l'Assemblée nationale en raison des contraintes de l'effectif. Ils trouveront par la suite une représentation au Sénat en raison d'un seuil plus bas pour la constitution des formations internes. Dans le bicamérisme de la V^e République, avant comme après l'alternance de 1981, les conditions numériques nécessaires à la constitution d'un groupe parlementaire s'illustrent par une souplesse constante, compliquant la structuration institutionnelle d'une majorité à la seconde chambre.

Initialement fixé à 30 par l'article 19 de son règlement, le seuil nécessaire à la constitution d'un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale était plus sévère qu'au Sénat puisque ce chiffre n'incluait pas les parlementaires « apparentés ». L'effectif requis a été considérablement abaissé dans les deux chambres, tant dans un « souci de contrebalancer les effets de la bipolarisation au sein des assemblées que d'assurer le pluralisme politique »²⁰⁶⁷.

À l'Assemblée nationale, la résolution du 30 juin 1988 a abaissé le nombre de parlementaires nécessaires à la constitution d'un groupe, de 30 à 20, afin d'offrir une représentation au parti communiste dont l'effectif était passé de 32 à 27 entre la VII^{ème} et la VIII^{ème} législature. La résolution du 27 mai 2009 a abaissé l'effectif à 15 pour des motifs identiques et au bénéfice de la même formation politique, puisque le parti communiste ne possédait plus que 17 sièges. Une nouvelle baisse du seuil nécessaire à la constitution des

²⁰⁶⁶ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 4^{ème} éd., 2010, p. 101.

²⁰⁶⁷ G. BERGOUGNOUS, « Les nouvelles dispositions constitutionnelles et du règlement de l'Assemblée nationale (RAN) à l'épreuve de la constitution des groupes politiques », *Constitutions*, 2012, p. 416.

groupes parlementaires pourrait à terme laisser craindre des « tendances inflationnistes et centrifuges »²⁰⁶⁸. Force est de constater que chaque baisse à l'Assemblée nationale a entraîné l'apparition d'un groupe parlementaire supplémentaire, mais ne suffisant pas à atténuer la bipolarisation de l'hémicycle de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, elle ne permettra pas une autonomie de ces groupes nouvellement constitués, qui devront se définir par rapport à la majorité.

Au Sénat, l'effectif requis a été jusqu'en 2009 inférieur à celui de l'Assemblée nationale. Cette situation ne saurait être justifiée seulement par l'effectif moindre des parlementaires du Palais du Luxembourg par rapport à celui du Palais Bourbon. Elle résulte aussi d'une volonté politique réelle de favoriser « le pluralisme sénatorial et l'expression des différents courants de pensée »²⁰⁶⁹ dans la disposition et la jouissance des droits parlementaires. La seconde chambre n'a ainsi jamais possédé un nombre de groupes parlementaires inférieur à celui de l'Assemblée nationale.

Le nombre de parlementaires nécessaire à la formation d'un groupe était de 11 en 1959 contre 30 pour l'Assemblée nationale. Le seuil fut relevé à 15 par la résolution du 22 avril 1971, mais resta inférieur à celui de la première chambre. En effet, le seuil de 15 sénateurs correspondait à 4,7% de l'effectif total des membres de la seconde chambre, contre 6,1 pour l'Assemblée nationale. Plus encore, alors que le nombre de députés est stabilisé à 577 depuis 1986, celui du Sénat est passé de 305 en 1980 avant d'être fixé définitivement dans son maximum à 348 par la révision du 23 juillet 2008. Non seulement la proportion des sénateurs a augmenté, mais le seuil nécessaire à la constitution d'un groupe parlementaire n'a pas été rehaussé, ce qui a permis le maintien d'une représentation des forces politiques au sein de la seconde chambre.

La résolution du 19 décembre 2011 fixe désormais à 10 le seuil minimum pour constituer un groupe parlementaire à la seconde chambre (Art.5 al.4 RS). Ce nouvel abaissement a permis aux sénateurs écologistes de constituer un groupe et eu pour effet de réduire la puissance numérique du groupe majoritaire, le groupe socialiste, auquel ils étaient anciennement rattachés. Il pourrait être observable sur le long terme qu'à raison du seuil

²⁰⁶⁸ *Ibid*, p. 418.

²⁰⁶⁹ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, op. cit., p. 63.

abaissé, davantage de groupes parlementaires sont constitués et choisissent postérieurement la qualification de « minoritaire » à la seconde chambre. L'instauration d'un seuil abaissé et différencié par rapport à l'Assemblée nationale permet au Sénat d'assurer une meilleure représentation des groupes parlementaires et des sensibilités en son sein.

La détermination du seuil est effectuée avec une grande « libéralité »²⁰⁷⁰. En effet lors des élections de 1986 et de 1992, le parti communiste n'obtint que 14 sièges et le Bureau du Sénat accorda à la formation le droit de se constituer en groupe parlementaire par le rattachement d'un parlementaire « apparenté », mais non membre du PCF (M. Bangou sénateur de la Guadeloupe). Lors des sénatoriales de 1995, le groupe retrouva l'effectif réglementairement fixé, mais grâce à la présence d'un parlementaire issu du MDC, dont le choix aurait pu logiquement se porter sur le groupe socialiste ou le RDSE. Le Bureau a ainsi consacré une « jurisprudence bienveillante qui semble pourtant en contradiction avec le règlement et la pratique de l'Assemblée nationale »²⁰⁷¹. La résolution du 1^{er} juillet 1988 a en ce sens modifié l'article 19 al.1 RAN, en disposant « qu'aucun groupe ne peut comprendre moins de quinze membres, non compris les députés apparentés ». Cette rigidité s'explique par le système majoritaire qui cherche à éviter la multiplication des groupes parlementaires dans l'hémicycle. En effet le système majoritaire implique un rattachement sans équivoque dans la comptabilisation des membres nécessaires à la constitution d'un groupe parlementaire.

Les groupes parlementaires ont ainsi une relation ténue avec les partis politiques. Les groupes parlementaires au Sénat en arrivent ainsi à présenter « parfois plus de différences avec les groupes correspondants de l'Assemblée qu'ils n'en présentent entre eux »²⁰⁷². L'hétérogénéité des groupes parlementaires, particulièrement observable à la seconde chambre aboutit à considérer les formations politiques internes aux assemblées comme des structures animées non pas par la détermination et « la défense d'une ligne politique

²⁰⁷⁰ P. AVRIL, J. et J-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 116.

²⁰⁷¹ L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 66.

²⁰⁷² « Tous ces éléments permettent de dégager une relative souplesse sénatoriale entre l'appartenance à un parti et l'adhésion à un groupe », *in* F. CHEVALIER, *op. cit.*

unique »²⁰⁷³, mais davantage, comme le note Jean-Pierre Camby, par la recherche de la jouissance des « avantages matériels et procéduraux » du droit parlementaire. À cette relation lâche entretenue par les groupes parlementaires avec les partis politiques, répond « la plasticité des rapports entre ces mêmes groupes et la notion de majorité ou de minorité »²⁰⁷⁴.

Paragraphe 2 : L'identification imparfaite des groupes parlementaires de la seconde chambre à la majorité

À l'issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le règlement des assemblées identifie les notions d'opposition et de minorité à travers les groupes parlementaires. La constitutionnalisation des groupes « minoritaires » et de « l'opposition » a été rendue nécessaire afin de leur accorder le bénéfice et la jouissance de droits parlementaires. La constitutionnalisation d'un statut juridique pour l'opposition parlementaire ne s'est pas pour autant accompagnée d'une reconnaissance identique envers la majorité. De plus, l'imprécision du pouvoir constituant dérivé nécessite une appréhension organique et fonctionnelle différente selon la chambre. Le choix pour une formation politique interne d'appartenir à la majorité (**A**), à l'opposition (**B**) ou aux « minoritaires » (**C**) repose sur une logique de comportement rendant une nouvelle fois délicate l'appréhension de la notion de majorité parmi les groupes parlementaires des deux assemblées.

A. L'inexistence juridique de la notion de majorité interne aux assemblées

Sous la V^e République, les règlements parlementaires des deux chambres connaissaient indissociablement la notion de groupe parlementaire, mais sans précision de leur finalité majoritaire ou oppositionnelle. Cette omission de définition de la notion de

²⁰⁷³ J-P. CAMBY, « Le droit parlementaire, droit de la minorité ? », in *Mélanges en l'honneur de P. Avril*, Montchrestien, 2001, p. 425.

²⁰⁷⁴ Documentation technique pour la coopération, *op. cit.*, p. 9.

majorité par le droit parlementaire va compliquer une nouvelle fois, l'appréhension juridique de la notion au sein du Parlement bicaméral.

Dans la perspective d'accorder de nouveaux droits à l'opposition, une tentative d'appréhension de la notion de majorité parlementaire fut expérimentée à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale en 2006. L'article 1 de la résolution du 7 juin 2006 modifiant l'article 19 RAN, prévoyait que « Le président du groupe remet à la Présidence une déclaration d'appartenance de son groupe à la majorité ou à l'opposition ». Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 22 juin 2006, a considéré qu'il existait une atteinte à la libre détermination des partis et groupements politiques garantie à l'article 4 C. et a censuré la disposition. Le Conseil a estimé que cette disposition faisait peser une obligation pour les groupes parlementaires de définir leur appartenance à la majorité ou à l'opposition et y a vu une contrainte à la liberté de formation dont ils disposent constitutionnellement. Par ailleurs, le système mis en place par le règlement de l'Assemblée nationale conférait, « en cas de contestation, un pouvoir de décision au Bureau de l'Assemblée nationale »²⁰⁷⁵. Le principe même d'une « catégorisation »²⁰⁷⁶ des groupes suivant leur finalité est ainsi refusé par le juge constitutionnel, et avec lui, le statut juridique de la majorité comme de l'opposition au sein des deux chambres.

Ignorée par le constituant, la majorité n'est pas identifiée comme notion fonctionnelle ou structurelle dans les groupes parlementaires. À l'occasion des débats parlementaires succédant aux conclusions du Comité Balladur en vue de la constitutionnalisation de la notion d'opposition, une définition de la majorité fut proposée par son rattachement au groupe parlementaire. La majorité était ainsi définie à l'aune du groupe parlementaire majoritaire par son effectif entendu comme celui « qui soutient le Gouvernement »²⁰⁷⁷.

²⁰⁷⁵ Commentaire de la décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, Cahier n°21, p. 6.

²⁰⁷⁶ J-E. GICQUEL, « Le groupe minoritaire », in *Mélanges en hommage à H. Roussillon*, Presse de l'université Toulouse I Capitole, t.1, 2014, p. 384.

²⁰⁷⁷ Rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, Paris, La Documentation française, 2007, p. 65.

Curieusement, cette proposition fut relayée à l'occasion des débats parlementaires en commission comme en séance publique par l'opposition²⁰⁷⁸.

L'opposition parlementaire avait compris mieux que la majorité instigatrice de la révision du règlement que la consécration d'un statut de l'opposition permettant la jouissance de droits parlementaires passait préalablement par une reconnaissance d'un statut pour la majorité et d'une appréhension de la notion. Cette précision fut refusée par la majorité au motif que la reconnaissance d'un statut pour la majorité « réduirait la liberté de certains groupes et ferait perdre le bénéfice des droits attachés aux groupes minoritaires »²⁰⁷⁹. Au regard de la présence constante et acquise du fait majoritaire à l'Assemblée nationale, la majorité y a vu, semble-t-il, une superfluité conduisant à rejeter toute initiative visant à identifier juridiquement une majorité au groupe comportant l'effectif le plus élevé.

Cette définition avait le mérite de proposer une définition organique et fonctionnelle de la majorité, ce qui aurait permis une définition « par défaut »²⁰⁸⁰ de la minorité. La notion de majorité, s'apparente une nouvelle fois et, faute de définition, « à une technique démocratique de prise de décision »²⁰⁸¹. Dans le règlement des deux chambres, il n'est pas prévu qu'un groupe se déclare « majoritaire », ce qui empêche son appréhension. Guy Carcassonne regrettait amèrement son absence et estimait au contraire qu'il eut été possible de définir la majorité selon un « critère opérationnel »²⁰⁸², la majorité étant la formation animée d'une volonté de soutenir le Gouvernement. Cependant cette définition aurait été inapplicable à la seconde chambre, puisque le groupe majoritaire ne saurait être défini comme celui qui soutient systématiquement l'action du Gouvernement à l'image du groupe UMP entre 2014 et 2017 où du groupe socialiste entre 2011 et 2012. Contrairement à leurs collègues de l'opposition ou « minoritaires », les groupes de la majorité demeurent encore dans « l'ombre du non-droit »²⁰⁸³, étant non seulement non identifiés juridiquement, mais aussi sans prérogative.

²⁰⁷⁸ Amendement 149 et 339 de Jean-Jacques Urvoas, informations relevées par G. CARCASSONNE, « Majorité », *Politeia*, n°16, 2009, p. 382.

²⁰⁷⁹ JO débat Assemblée nationale, séance publique du 13 mai 2009, p. 4282.

²⁰⁸⁰ P. MONGE, *op. cit.*, p. 115.

²⁰⁸¹ P. MONGE, « Les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution », *RFDC*, n°103, 2015, p. 618.

²⁰⁸² G. CARCASSONNE, « L'opposition parlementaire comme objet juridique : une reconnaissance progressive », in *L'opposition parlementaire*, *op. cit.*, p.88.

²⁰⁸³ J-L. HERIN, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit.*, p. 58.

Le règlement du Sénat comme celui de l'Assemblée ne reconnaît pas la notion de « groupe majoritaire ». De manière surprenante, le règlement du Sénat fait mention de la « majorité » dans la répartition entre les postes de rapporteurs et de Président en commission (Art.6 al.4 RS), contrairement au règlement de l'Assemblée nationale où la notion est absente de l'index comme du texte.

L'absence de statut juridique de la majorité dans les deux chambres aboutit ainsi à son « inexistence »²⁰⁸⁴ juridique. Les groupes majoritaires des deux chambres sont ainsi qualifiés « dans le silence »²⁰⁸⁵ des textes. À l'Assemblée nationale, le groupe majoritaire est par définition celui possédant « l'effectif le plus élevé, car il est fait interdiction aux « minoritaires » de se constituer en tant que tel. La majorité parlementaire est ainsi définie sous une « périphrase »²⁰⁸⁶. Le règlement du Sénat ne contient pas une telle précision, ce qui permet à un groupe parlementaire, même minoritaire en termes de sièges de se constituer implicitement majoritaire. Faute de statut juridique et d'appréhension de la notion, la majorité parlementaire renvoie une nouvelle fois à une notion « arithmétique »²⁰⁸⁷ que l'exégèse des déclarations politiques des groupes parlementaires vient partiellement pallier.

À l'Assemblée nationale et à la lecture des déclarations politiques, la qualification de groupe majoritaire peut être attribuée à la formation interne qui possède l'effectif le plus élevé et soutient l'action du Gouvernement. À l'ouverture de la XIV^{ème} législature, le groupe socialiste est « rassemblé autour du Président de la République, François Hollande », ce qui permet d'affecter le principal groupe de la majorité parlementaire, ayant la majorité absolue, à la majorité présidentielle.

Dans un sens identique, on observe une coïncidence numérique et fonctionnelle du groupe RPR de l'Assemblée nationale avec celui du Sénat en 1995 sous la présidence de Jacques Chirac ou en 2008 sous celle de Nicolas Sarkozy²⁰⁸⁸. Cette formation pouvait être

²⁰⁸⁴ G. CARCASSONNE, « Majorité », *op. cit.*, p. 381.

²⁰⁸⁵ J-E. GICQUEL, « Le groupe minoritaire », *op. cit.*, p. 386.

²⁰⁸⁶ « À l'instar de la Constitution qui réussit la performance de ne pas évoquer la notion de groupe majoritaire, le droit parlementaire lui aussi a ses pudeurs... », in J-L. HERIN, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op.cit.*, p. 60.

²⁰⁸⁷ M. TROPER et F. HAMON, *op. cit.*, p. 678.

²⁰⁸⁸ « Le 7 mai dernier, les Français ont élu Jacques Chirac Président de la République. Par ce choix, ils ont démontré qu'ils voulaient une autre politique. C'est autour de ce grand dessein pour la France que les signataires de ce présent manifeste ont décidé de se réunir », in JO débat Sénat 4 octobre 1995, Session 1995-1996, p. 1792. Dans le même sens, « Nous, Sénateurs soussignés, avons décidé de nous réunir au sein du groupe Union pour un Mouvement Populaire, afin de soutenir, d'encourager et de

rattachée au groupe majoritaire, même si à l'époque la notion était ignorée. Elle correspondait à la formation parlementaire qui possédait numériquement l'effectif le plus élevé, et qui fonctionnellement avait déclaré son soutien au Gouvernement et au Chef de l'État. Les groupes parlementaires des deux chambres coïncident non seulement par leur suprématie numérique sur les autres formations internes, mais également dans leur soutien affiché au Chef de l'État et à son Gouvernement. Toutefois, la notion de groupe majoritaire au Sénat demeure plus difficile à appréhender qu'il n'y paraît. Ainsi en 2011 le groupe socialiste du Sénat avec 141 membres constitue avant la création du groupe écologiste, le groupe le plus important par son effectif et se déclare appartenir à une « nouvelle majorité parlementaire d'opposition républicaine »²⁰⁸⁹. Le groupe socialiste du Sénat, majoritaire de par son effectif, ne coïncide pas fonctionnellement avec la majorité du Gouvernement et du Chef de l'État.

À la seconde chambre, la qualification de groupe majoritaire n'est pas nécessairement attribuée à la formation interne possédant un effectif plus élevé que les autres formations. Ainsi, entre 2011 et 2012, le groupe UMP avec 132 sièges s'est déclaré d'opposition alors que le groupe socialiste qui en comportait 128 depuis la création d'un groupe écologiste formait le groupe majoritaire. Minoritaire numériquement, le groupe UMP s'est déclaré « groupe d'opposition », alors que sa déclaration rappelle son appartenance à la majorité présidentielle et gouvernementale²⁰⁹⁰. Cette déclaration complique d'autant plus l'appréhension de la notion de la majorité à la seconde chambre. Les groupes se définissent prioritairement par rapport à la majorité parlementaire et non au Gouvernement. Depuis 2014, le groupe socialiste du Sénat s'est déclaré « groupe d'opposition », car il possède un effectif inférieur (110 sièges) au groupe majoritaire (144 sièges), bien qu'à l'Assemblée nationale la même formation soit « majoritaire » non seulement en nombre de sièges, mais dans son soutien au Gouvernement.

participer aux réformes engagées par le Président de la République et par le Gouvernement », in JO débat Sénat 7 octobre 2008, Session 2008-2009, p. 5233.

²⁰⁸⁹ JO débat Sénat 5 octobre 2011, Session 2011-2012, p. 6540.

²⁰⁹⁰ « Soutenir, d'encourager et de participer aux réformes engagées par le Président de la République et par le Gouvernement nous mettrons au cœur de notre action législative la seule volonté de servir nos concitoyens et de respecter les engagements pris devant eux par la majorité présidentielle, à laquelle nous appartenons », JO débat Sénat 5 octobre 2011, Session 2011-2012, p. 6541.

À l'Assemblée nationale, le groupe majoritaire a été quasi systématiquement²⁰⁹¹ celui possédant l'effectif le plus élevé, le règlement se bornant à rappeler qu'une fois déclarés d'opposition, les autres groupes à « l'exception de celui comportant l'effectif le plus élevé doivent être reconnus minoritaires » (Art.19 al.4 RS).

Alors qu'à l'Assemblée nationale, la majorité ne possède pas de statut juridique, et peut être appréhendée numériquement comme fonctionnellement, un tel raisonnement n'est pas applicable à la seconde chambre. La majorité arithmétique de son hémicycle n'est pas nécessairement celle du Gouvernement ou du Chef de l'État. Il y a donc une absence de coïncidence entre la majorité numérique et finaliste à la seconde chambre alors que dans la première les deux notions sont confondues. Ce raisonnement est applicable dans un registre identique au groupe UMP du Sénat qui, en 2014, retrouve la majorité numérique de l'hémicycle, mais n'affiche pas son soutien au Gouvernement²⁰⁹². Minoritaire numériquement, le groupe socialiste s'est quant à lui déclaré non pas membre de la majorité présidentielle ou gouvernementale alors que politiquement il lui serait rattachable, mais « dans une dynamique de soutien au Gouvernement de progrès social, par l'opposition constructive à la majorité sénatoriale »²⁰⁹³.

Si l'analyse des déclarations politiques permet de mieux appréhender l'orientation majoritaire choisie par un groupe parlementaire, elle ne saurait être qu'indicative pour trois séries de raisons. La première est que les déclarations politiques des groupes ne sont pas irrévocables et peuvent être modifiées à la guise des organes de direction. La seconde est que ces déclarations relèvent davantage du formalisme que d'un mécanisme de contrainte pour le parlementaire adhérent. La troisième est qu'en l'absence de reconnaissance d'un statut juridique pour la majorité, le groupe parlementaire estime moins rigoureusement la conduite législative qu'il doit tenir.

²⁰⁹¹ La seule exception fut observée sous la VIII^{ème} législature, le groupe socialiste possédait 212 sièges et était supérieur en termes d'effectif à toutes les autres pourtant il ne soutenait pas le Gouvernement Chirac, composé de la coalition majoritaire composé du RPR (154) et 131 (UDF). Ce fut la seule exception où il n'exista pas une assimilation numérique et finaliste (favorable au Gouvernement) du groupe majoritaire. J-E. GICQUEL note ainsi que le groupe majoritaire au Palais-Bourbon ne peut être que « majoritaire en effectif et il ne saurait en aller autrement puisque le gouvernement compte sur son soutien pour agir », *in* « Le groupe minoritaire », *op. cit.*, p. 387.

²⁰⁹² « Notre victoire au Sénat étant le premier pas de ce mouvement de reconquête. Alors que la gauche au pouvoir conduit la France au déclin et que les extrêmes n'apportent aucune solution crédible, nous avons la conviction qu'une autre politique est non seulement possible mais indispensable », consultable sur http://www.senat.fr/grp/declaration_politique.html#c559834

²⁰⁹³ http://www.senat.fr/grp/declaration_politique.html#c559834

La majorité sénatoriale se définit donc quantitativement et non fonctionnellement par le soutien au Gouvernement, tandis qu'à l'Assemblée nationale les deux définitions semblent converger. Si l'opposition bénéficie d'un statut juridique par son rattachement aux groupes parlementaires, sa notion est cependant tout autant difficile à apprécier au sein des deux structures du Parlement bicaméral.

B.L'aporie de la notion d'opposition au sein du Parlement bicaméral

La révision du 23 juillet 2008 constitutionnalise non pas la notion d'opposition, mais de « groupe d'opposition » aux articles 39 et 51-1 C. La juridisation de l'opposition a permis à cette dernière « d'entrer dans la modernité »²⁰⁹⁴ et de mieux appréhender le phénomène majoritaire. Cette constitutionnalisation a autorisé l'inscription de ces mêmes groupes dans les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat²⁰⁹⁵. La minorité dispose désormais d'un statut juridique reconnu, mais indépendamment de toute catégorisation fonctionnelle. Ce n'est pas tant la notion d'opposition qui est reconnue par le droit, que « l'opposition parlementaire »²⁰⁹⁶, qui est confondue avec la notion de groupe parlementaire à travers lequel elle s'exprime. Cet oubli de définition résulte de la volonté du constituant qui comme le note Anne Levaide, a « levé un obstacle juridique »²⁰⁹⁷ en vue d'octroyer des droits à l'opposition. Faute de définition, cette reconnaissance n'apparaît que « symbolique »²⁰⁹⁸ pour les deux assemblées.

La volonté implicite du constituant a été non pas de définir la majorité ou l'opposition, mais simplement de faire rechercher aux « groupes d'opposition » et « minoritaires », « un positionnement politique »²⁰⁹⁹ en vue de leur octroyer le bénéfice de droits parlementaires constitutionnellement garantis et réglementairement attribués.

²⁰⁹⁴ « En devenant un objet juridique et plus seulement le bénéficiaire de quelques conventions occasionnelles, elle dispose maintenant de capacités qui lui demeureront en toutes circonstances », in G. CARCASSONNE, *in L'opposition parlementaire, op. cit.*, p. 87.

²⁰⁹⁵ A. LEVADE note justement en ce sens que les articles 16, 19, 39, 48, 49, 132, 133, 141, 145, 145-7, 146-2 et 146-3 du RAN et 5 bis, 6 bis et 29 bis RS ont trait à l'opposition, in, « Le statut de l'opposition parlementaire comme objet juridique », *Ibid.*, p. 110.

²⁰⁹⁶ *Ibid.*

²⁰⁹⁷ Dont l'objet consistait à « lever le verrou » de la censure du Conseil constitutionnel dans sa décision du 22 juin 2006, *Ibid.*, p. 112.

²⁰⁹⁸ A. VIDAL-NAQUET, « Le renouveau de l'opposition », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p. 134.

²⁰⁹⁹ P. MONGE, *Les minorités parlementaires sous la V^e République, op. cit.*, p. 128.

L'intention du pouvoir constituant dérivé était en somme, comme le note Pierre Avril, « de consacrer juridiquement la possibilité d'une discrimination positive en faveur de l'opposition »²¹⁰⁰.

La réforme « abandonne la division binaire entre les groupes »²¹⁰¹, au profit d'une catégorisation de la minorité parlementaire à laquelle appartient par nature l'opposition. Sont désormais reconnus aux yeux du droit constitutionnel et du droit parlementaire les groupes qui, faute de mention expresse, n'appartiennent ni à l'opposition ni aux « minoritaires ». L'intervention du pouvoir constituant dérivé permet non seulement de distinguer numériquement majorité et minorité, mais, de manière plus satisfaisante, d'identifier au sein de la minorité l'opposition alors que dans la terminologie usuelle « les deux notions se trouvaient confondues »²¹⁰². Faute de précision par le constituant sur la notion de majorité, de minorité ou d'opposition, cette définition réglementaire demeure « alambiquée »²¹⁰³.

À l'Assemblée nationale, le rattachement d'un groupe à l'opposition relève de la faculté et non d'une obligation²¹⁰⁴. Juridiquement, comme le note Guy Carcassonne, on pourrait imaginer une assemblée « sans opposition »²¹⁰⁵. Toutefois non seulement, l'existence du fait majoritaire rend cette hypothèse improbable dans les deux chambres, mais elle priverait les groupes « minoritaires » ou de « l'opposition » des droits parlementaires que le règlement des assemblées a entendu leur conférer. Au Sénat, l'usage du présent de l'indicatif par l'article 5 bis RS, témoigne dans un sens contraire et de manière plus surprenante d'une sorte d'obligation faite aux parlementaires de se constituer « dans les sept jours suivant sa création, ainsi qu'au début de chaque session ordinaire (...) comme groupe d'opposition ou comme groupe minoritaire ».

À l'Assemblée nationale et au Sénat, les groupes de l'opposition correspondent aux formations s'étant déclarées volontairement et collégialement comme telles, lors de la déclaration de politique de leur formation remise à la présidence du Sénat. La déclaration

²¹⁰⁰ P. AVRIL, « Le statut de l'opposition : un feuillet inachevé », *LPA*, 19 décembre 2008, n°254, p. 10.

²¹⁰¹ *Ibid.*, p. 11.

²¹⁰² J-L. HERIN, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit.*, p. 58.

²¹⁰³ P. MONGE, *Les minorités parlementaires sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 156.

²¹⁰⁴ Art.19 al.2 RAN, « La déclaration peut mentionner l'appartenance du groupe à l'opposition ».

²¹⁰⁵ « Il suffirait qu'aucun groupe ne se déclare comme appartenant à celle-ci », in G. CARCASSONNE, « L'opposition parlementaire comme objet juridique : une reconnaissance progressive », *op. cit.*, p. 87.

d'un groupe parlementaire à l'opposition n'est nullement irrévocable puisque le règlement des assemblées autorise une reprise ou un changement d'orientation de la formation²¹⁰⁶. Cependant le fait majoritaire rend improbable, du moins à l'Assemblée nationale, qu'un groupe déclaré « opposition » à la majorité gouvernementale choisisse le camp des « minoritaires ». En effet, les groupes « minoritaires » de l'Assemblée nationale correspondent à ceux qui ne se sont pas déclarés de l'opposition à l'exception de celui d'entre eux qui possède l'effectif le plus élevé (Art.19 al.4 RAN). Les deux chambres s'accordent pour préciser une nouvelle fois de façon indicative la position « d'opposition » prise par leur groupe lors du dépôt de leur déclaration politique à la Présidence.

Faute de définition « objective »²¹⁰⁷, il convient d'opérer une nouvelle fois un travail d'exégèse des déclarations des groupes politiques pour identifier leur orientation. Sous la XIII^{ème} législature, l'Assemblée nationale comportait sans surprise un groupe majoritaire (UMP) et deux groupes déclarés d'opposition (socialiste et GDR). L'alternance de 2012 place dans un sens inversé le groupe socialiste comme groupe majoritaire et les groupes UMP et UDI dans l'opposition. C'est donc le clivage politique produit par le soutien ou non au Gouvernement qui participe principalement de la structuration et de la définition des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale. Le jeu des alternances et la fédération des partis politiques en vue des élections législatives qui succèdent immédiatement au scrutin présidentiel permettront assez aisément de reproduire une qualification identique entre les groupes de la majorité et de l'opposition, rendant quelque peu superfétatoire toute définition à venir de la notion par le pouvoir réglementaire.

Au sein des deux chambres, l'opposition a pu se présenter communément comme la formation la plus importante en nombre de sièges parmi les formations minoritaires et rejetant l'action du Gouvernement. Les principales minorités de l'Assemblée nationale et du Sénat se retrouvent liées indissociablement par une logique arithmétique et le rejet de l'action gouvernementale.

²¹⁰⁶ Art.5 bis RS et Art 19 al.3 RAN.

²¹⁰⁷ J. BENETTI et G. SUTTER, « Le parlementarisme après la révision constitutionnelle de 2008 », *Politeia*, n°15, 2009, p. 382.

Cependant, l'absence de correspondance entre la majorité numérique et le soutien au Gouvernement par le principal groupe membre de la majorité sénatoriale est également transposable en matière d'opposition. Alors qu'à l'Assemblée nationale la principale formation minoritaire ne se réclame pas du programme gouvernemental, le principal groupe de la minorité sénatoriale peut dans un sens inverse s'en réclamer. En 1983, le groupe socialiste du Sénat qui appartenait numériquement à l'opposition à la majorité sénatoriale, était en réalité membre de la majorité présidentielle et gouvernementale et n'hésitait pas à le témoigner expressément dans sa déclaration politique²¹⁰⁸.

Le système majoritaire aboutit au Sénat à une identification de chaque groupe à la position majoritaire ou d'opposition de son homologue à l'Assemblée nationale comme le montre la lecture de la déclaration politique du groupe RPR, membre de la majorité sénatoriale d'octobre 1983 et 1986 : « Fidèle aux principes de la V^e République et à l'idéal de son fondateur, le général de Gaulle (...) décidé de se rassembler, à l'appel de Jacques Chirac, (...) face au marasme économique et aux conséquences catastrophiques de la politique économique et sociale menée par la coalition socialo-communiste »²¹⁰⁹. Cette prise de position témoigne d'une alliance du groupe RPR de la seconde chambre, majoritaire de par son effectif, mais minoritaire politiquement, avec le groupe de l'opposition de l'Assemblée nationale minoritaire numériquement comme fonctionnellement. Toutefois les déclarations politiques ne sont pas toujours significatives d'une appartenance à la majorité. Ainsi, en 1992, le groupe RPR, principal groupe composant la majorité sénatoriale, n'exprime pas dans sa déclaration d'opposition à la majorité présidentielle et gouvernementale, bien qu'idéologiquement il n'en soit pas membre.

²¹⁰⁸ « Les sénateurs socialistes, après les victoires du 10 mai et du 21 juin 1981, entendent soutenir la mise en place de la politique nouvelle, audacieuse et généreuse, voulue par François Mitterrand devenu président de la République et approuvée par la majorité du peuple de France », in JO débat Sénat 5 octobre 1983, session 1983-1984, p.2270. Dans le même sens, « Riches d'avoir participé, à côté des gouvernements successifs de Pierre Mauroy et de Laurent Fabius et avec le Président de la République, François Mitterrand, à la construction d'une France plus juste, plus libre et plus solidaire, les sénateurs socialistes sont fiers du travail accompli, de juin 1981 à mars 1986 », in JO débat Sénat 7 octobre 1986, session 1986-1987, p.3886 et JO débat Sénat 7 octobre 1992, session 1992-1993, p.2594. Dans le même sens, « Alors que la droite, qui détient tous les pouvoirs nationaux, économiques et médiatiques, fait aujourd'hui la démonstration d'une politique libérale, les sénateurs socialistes, première force d'opposition républicaine, seront les défenseurs des droits du Parlement et de l'opposition. Ils veilleront à exprimer le bien commun en portant une alternative de progrès et de modernité », in JO débat Sénat 7 octobre 2008, session 2008-2009, p. 5233.

²¹⁰⁹ JO débat Sénat 5 octobre 1983, session 1983-1984, p. 2270 et JO débat Sénat 7 octobre 1986, session 1983-1984, p. 3884.

La majorité, à l'instar de l'opposition, n'est pas définie structurellement ni fonctionnellement. La reconnaissance par le pouvoir constituant dérivé d'une troisième catégorie, avec les « minoritaires », propose aux parlementaires et plus particulièrement à la seconde chambre une solution juridique permettant d'échapper au clivage majorité/opposition, mais que la logique majoritaire tend à annihiler à l'Assemblée nationale.

C. La reconnaissance délicate d'une solution échappatoire au système majoritaire : les groupes minoritaires

Le système majoritaire introduit au sein des deux assemblées un clivage majorité/opposition dont les frontières et la discipline diffèrent suivant les deux structures du Parlement. L'apparition du phénomène n'a pas entendu exclure l'existence des minorités parlementaires, dont la notion a été consacrée juridiquement par le constituant dérivé au même titre que le groupe majoritaire et d'opposition (1). L'identification et l'appréciation de la place des groupes parlementaires dans le système majoritaire n'ont pas été règlementées par la règle juridique, ce qui entraîne une nouvelle fois un positionnement différent suivant les deux chambres comme dans la structuration de la majorité sénatoriale (2).

1. L'octroi d'un statut juridique protecteur de la notion de minorité parlementaire

Le projet de loi constitutionnelle issu du Comité Balladur ne fut pas modifié substantiellement par l'Assemblée nationale et prévoyait la distinction initiale entre « les groupes parlementaires qui ont déclaré leur appartenance à la majorité » et « qui soutiennent le Gouvernement et ceux qui ne l'ont pas déclaré ». L'idée d'introduire une formation qui ne serait rattachée ni à la majorité ni à l'opposition, avait déjà été émise à l'Assemblée nationale, non pas par les groupes centristes alliés du groupe majoritaire, mais par le groupe socialiste alors dans l'opposition²¹¹⁰ et avec le concours de la majorité sénatoriale. Cette initiative est non seulement issue d'une volonté conjointe de deux groupes parlementaires

²¹¹⁰ Amendement n°130 d'Annick Girardin (SRC).

de la seconde chambre²¹¹¹, mais également le fruit d'une volonté collective de la majorité sénatoriale, qui coïncidait avec celle de l'Assemblée nationale. Cette initiative marque « la victoire du pluralisme »²¹¹², défendu par l'ensemble des groupes parlementaires des deux assemblées.

La consécration juridique de la notion de « groupe minoritaire » par le pouvoir constituant dérivé permet le dépassement, comme le note Priscilla Monge, « de l'affrontement traditionnel »²¹¹³ entre les groupes parlementaires de la majorité et ceux appartenant à l'opposition. Elle participe du souci de remettre en cause « l'affrontement institutionnel entre la majorité et l'opposition et ainsi de dépasser le cantonnement fonctionnel qui en résulte »²¹¹⁴. Leur reconnaissance juridique ajoute une difficulté supplémentaire à l'appréhension de la notion, car « le fait de ne pas se déclarer groupe d'opposition et de se définir groupe minoritaire n'offre pas l'assurance que les membres de ce groupe adhèrent à la majorité ou, à l'inverse, rejettent toute opposition au pouvoir en place »²¹¹⁵. Ces « groupes minoritaires » peuvent précisément « assouplir la brutalité du fait majoritaire et permettre, en conséquence, un positionnement moins radical »²¹¹⁶ à l'égard des groupes de la majorité comme de l'opposition.

Avant comme après l'alternance de 1981, les groupes politiques minoritaires « ont toujours contribué, au Sénat, à vivifier le pluralisme de la vie parlementaire »²¹¹⁷. Il n'est donc pas surprenant que la seconde chambre ait elle-même proposé de les instituer. Ce choix résulte indéniablement de la spécificité de la seconde chambre dans la connaissance du fait majoritaire de la V^e République. S'il est possible d'affirmer l'existence d'un « multipartisme structurel »²¹¹⁸ au sein des deux chambres, celui inhérent au Sénat demeure beaucoup plus apparent tant numériquement que politiquement. Le multipartisme en droit à l'Assemblée

²¹¹¹ Amendements n°519 de Jean-Jacques Hyst (UMP) et 392 rectifié bis de Jean-Michel Baylet (RDSE).

²¹¹² P. MONGE, *Les minorités parlementaires sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 126.

²¹¹³ « Pour admettre qu'être parlementaire ce n'est pas s'inscrire dans une posture d'adhésion frénétique ou de contestation systématique », in P. MONGE, « Les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution », *op. cit.*, p. 616.

²¹¹⁴ *Ibid.*, p. 618.

²¹¹⁵ O. ROZENBERG et E. THIERS, « Enquête sur l'opposition parlementaire », *op. cit.*, p. 14.

²¹¹⁶ A. VIDAL-NAQUET, « Le renouveau de l'opposition », *op. cit.*, p. 143.

²¹¹⁷ J-L. HERIN, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit.*, p. 60.

²¹¹⁸ P. MONGE, « Les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution », *op. cit.*, p. 619.

nationale est en réalité une bipolarisation de fait, tandis qu'à la seconde chambre ce phénomène demeure une réalité juridique et politique.

À la seconde chambre, le groupe « minoritaire » n'est pas défini par différence avec les groupes de l'opposition et encore moins par des éléments quantitatifs. Le règlement de l'Assemblée nationale n'admet pas « l'indétermination »²¹¹⁹, puisqu'il contraint les groupes à se regrouper dans l'une des catégories réglementairement reconnues. Sont ainsi qualifiés de « minoritaires », aux termes de l'article 19 RAN, ceux « qui ne sont pas déclarés d'opposition à l'exception de celui d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevé ». La définition des groupes « minoritaires » obéit d'abord à un premier critère, quantitatif. Il s'agit de ceux dont l'effectif n'est pas le plus nombreux. Elle obéit à un second critère, qualitatif, puisqu'il s'agit des groupes ne s'étant pas déclaré d'opposition. Les groupes parlementaires qui ne se sont pas déclarés d'opposition et qui ne constituent pas la formation interne la plus nombreuse sont ainsi « automatiquement »²¹²⁰ qualifiés de « minoritaires ».

Les « groupes minoritaires » de l'Assemblée nationale obéissent d'abord pour leur définition à une « logique arithmétique et politique »²¹²¹, même si la première tend à l'emporter sur la seconde. En effet, l'opposition est par définition numériquement minoritaire par rapport la majorité. Une fois l'opposition identifiée par son importance plus faible en nombre de sièges, le règlement de l'Assemblée procède par déduction numérique à la qualification des « minoritaires » en excluant ceux possédant l'effectif le plus élevé. Les groupes « minoritaires » de l'Assemblée nationale sont en résumé, comme le note Jean-Louis Hérin, les groupes de la majorité « les moins nombreux ou des groupes qui ne se situent ni dans la majorité ni dans l'opposition »²¹²². Sous la XIII^{ème} législature, numériquement parlant, pouvaient se déclarer minoritaires les groupes « NC » et « GDR ». Seul le premier choisira cette qualification, étant membre de la majorité présidentielle et soutenant l'action du groupe majoritaire UMP. Sous la XIV^{ème} législature, le groupe UDI

²¹¹⁹ P. MONGE, *Les minorités parlementaires sous la V^e République*, *op.cit.*, p. 129.

²¹²⁰ J-E. GICQUEL, La journée mensuelle réservée aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires », in *Un Parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, J. GICQUEL, A. LEVADE, B. MATHIEU et D. ROUSSEAU (dirs.), AFDC, Dalloz, 2012, p. 35.

²¹²¹ P. MONGE, « Les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution », *op. cit.*, p. 620.

²¹²² J-L. HERIN, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit.*, p. 59.

s'est déclaré groupe d'opposition²¹²³ avec le groupe UMP pour présenter un front uni contre le groupe socialiste (majoritaire) et ses satellites minoritaires (écologiste, RRDP et GDR). La rédaction choisie par le règlement de l'Assemblée nationale obéit à la logique majoritaire puisqu'elle cherche à rapprocher les groupes « minoritaires » du groupe majoritaire afin d'établir une certaine cohésion de la majorité gouvernementale à laquelle souvent appartiennent les minoritaires.

L'article 5 bis RS dispose que les groupes « minoritaires » sont ceux s'étant déclarés comme tels à la présidence des assemblées. La notion est en apparence « plus politique »²¹²⁴ qu'à l'Assemblée nationale, car elle suppose une démarche réfléchie et volontariste. L'initiative d'un groupe parlementaire de se déclarer « minoritaire » est ainsi « intentionnelle et positive »²¹²⁵. L'avantage des « minoritaires » comme le souligne le doyen Gélard est « de prendre le positionnement politique qu'il désire »²¹²⁶. Les groupes « minoritaires » peuvent ainsi choisir d'appartenir effectivement à la majorité ou à l'opposition sénatoriale, mais ils disposent juridiquement « d'une indépendance politique sans avoir à déterminer de manière anticipée leur appartenance, ou leur non-appartenance, à la majorité ou à l'opposition »²¹²⁷. En conservant une liberté de qualification, le règlement du Sénat assure aux minoritaires une certaine autonomie vis-à-vis du groupe majoritaire ou d'opposition.

Dans la mesure où aucun groupe parlementaire n'a obtenu la majorité absolue à la seconde chambre, exception faite des années 2002-2004, les « groupes minoritaires » deviennent des « partenaires incontournables »²¹²⁸ du groupe majoritaire. La majorité sénatoriale n'a jamais été « monolithique »²¹²⁹ et l'hétérogénéité des formations

²¹²³ Le groupe UDI s'est déclaré au titre de sa déclaration politique de juillet 2012, « groupe d'opposition », en vue de « coordonner son action avec les autres groupes d'opposition », Consultable sur <http://www.assemblee-nationale.fr/14/qui/declarations-groupes.asp#656010>.

²¹²⁴ M. TROPER et F. HAMON, *op. cit.*, p. 677.

²¹²⁵ J-L. HERIN, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit.*, p. 59.

²¹²⁶ JO débat Sénat, séance du 2 juin 2009, Session 2008-2009, p. 5380.

²¹²⁷ P. MONGE, « Les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution », *op. cit.*, p. 621.

²¹²⁸ J-L. HERIN, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit.*, p. 66.

²¹²⁹ « Elle a toujours réussi à réunir radicaux, centristes, libéraux et gaullistes autour de valeurs communes. Cette diversité assumée est une chance incroyable pour le Sénat, chacun y est libre d'exister selon ses convictions et d'y exprimer ses différences. C'est ce qui rend cette majorité si riche et vivante », in J-P. RAFFARIN, *Pour un Sénat libre et moderne*, p. 112.

parlementaires qui l'ont composée, s'est toujours articulée autour de la défense de valeurs communes et de l'institution sénatoriale. S'il est vrai que le groupe RPR entre 1986 et 2002, puis UMP entre 2002 et 2014 a été le groupe numériquement le plus important de la seconde chambre, il n'a jamais pu prétendre imposer ses vues aux autres formations et a dû collaborer avec les formations centristes. Si l'existence d'une majorité sénatoriale peut être observable par l'addition de formations internes de sensibilités politiques réciproques, ses contours ont toujours été assez « mal définis »²¹³⁰.

Les formations centristes ont toujours permis d'offrir à la seconde chambre « une majorité complémentaire »²¹³¹ au principal groupe de la majorité sénatoriale. Si ces dernières ont perdu en effectivité numérique, elles restent toujours des éléments charnières de la majorité sénatoriale. Dans un sens identique, la période 2011-2014 s'est illustrée par l'existence d'une « majorité d'addition »²¹³² composée de quatre groupes politiques, de cultures parlementaires différentes (CRC, socialiste, écologiste, RDSE), mais dont l'infériorité numérique, pour ce qui concerne le groupe majoritaire (socialiste), a nécessité le soutien indispensable des formations charnières.

Entre 2009 et 2011, 2 groupes de la seconde chambre s'étaient déclarés « minoritaires » (RDSE et UC). Toutefois le choix d'un groupe peut être différent d'une chambre à l'autre. Ainsi entre 2012 et 2014, le groupe UDI-UC s'est déclaré minoritaire alors que celui de l'Assemblée nationale s'est déclaré « d'opposition » dans la même période. Depuis le renouvellement de 2011, les « minoritaires » forment la catégorie de groupe parlementaire la plus importante à la seconde chambre : 4 sur 6 depuis les renouvellements de 2011 et 2014.

Si le constituant a entendu reconnaître la légalité des minorités parlementaires de façon identique par rapport au groupe majoritaire et au groupe d'opposition, il a renvoyé au droit parlementaire des assemblées le soin d'en préciser la notion. À un système « partiellement déclaratif et déductif »²¹³³, le Sénat a préféré un système « purement

²¹³⁰ A. DELCAMP, « Le Sénat dans le système politique français », *op. cit.*

²¹³¹ C. ROIG, « L'évolution du Parlement en 1959 », J. GRANGE, « La fixation de l'ordre du jour par les assemblées parlementaires », in *Études sur le Parlement de la V^e République*, *op. cit.*, p. 150.

²¹³² J. 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.

²¹³³ J-P. DEROSIER et A. VIDAL-NAQUET, in *L'opposition politique*, J-P. DEROSIER (dir.), Les cahiers du ForInCIP, n°1, 1er forum 19 et 20 juin 2015, p. 142.

déclaratif » afin de ne pas contraindre les formations de la seconde chambre à prendre immédiatement place sur l'échiquier majorité/opposition. Cependant, le critère numérique s'avère insuffisant pour distinguer les différentes sortes de « minoritaires » suivant les assemblées et les éléments politiques suivant les législatures et les chambres doivent être pris en considération afin d'identifier leur positionnement.

2. La catégorisation plurielle des minorités parlementaires

Il est possible, comme le note Priscilla Monge, de distinguer trois catégories de « minoritaires » suivant les assemblées et les configurations majoritaires. En effet, au sein du système majoritaire de la V^e République et au sein d'un Parlement bicaméral, « toutes les formations politiques n'ont pas vocation à endosser les habits soit de la majorité, soit de l'opposition »²¹³⁴. Toutefois si cette classification demeure pertinente au regard de l'Assemblée nationale, elle doit être soumise à une autre lecture vis-à-vis de la seconde chambre, car si « l'essence d'un groupe « minoritaire » est d'être minoritaire en effectif, son positionnement est variable »²¹³⁵ vis-à-vis de la majorité.

Il y'a d'abord les groupes « minoritaires » souhaitant s'affranchir du carcan « trop rigide de la bipolarisation »²¹³⁶. Il s'agit d'une solution juridique permettant de s'extirper d'une « option politique basée sur la systématisation »²¹³⁷ du soutien ou du refus systématique par rapport à la politique gouvernementale. Le groupe RDSE du Sénat constitue à cet égard la meilleure illustration, tant en raison de sa composition que de la préférence exprimée pour le travail parlementaire collectif.

Il y a ensuite les groupes « minoritaires » à orientation majoritaire. Il s'agit des formations reconnaissant « une opportunité juridique de se voir accorder un certain nombre de droits »²¹³⁸, sans suivre la discipline du groupe majoritaire, dont par définition elles soutiennent l'action.

²¹³⁴ *Ibid.*

²¹³⁵ J-E. GICQUEL, « Le groupe minoritaire », *op. cit.*, p. 388.

²¹³⁶ P. MONGE, *Les minorités parlementaires sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 130.

²¹³⁷ *Ibid.*

²¹³⁸ *Ibid.*, p. 131.

À l'Assemblée nationale, la lecture des déclarations politiques des groupes « minoritaires » permet d'établir que non seulement ils « revendiquent une identité politique »²¹³⁹, mais que cette dernière se situe dans le sillage du groupe majoritaire, à l'image de la déclaration politique du groupe NC durant la XIII^{ème} législature²¹⁴⁰. Sous la XIV^{ème} législature, la conjonction des mécanismes du parlementarisme rationalisé et du fait majoritaire a maintenu l'existence de groupes « minoritaires », satellites du groupe majoritaire, à l'image du RRDP²¹⁴¹. Dans une autre mesure et au cours d'une période identique, le groupe écologiste de l'Assemblée nationale peut également être considéré comme un « groupe minoritaire » associé à la majorité gouvernementale, dans la mesure où il possède des ministres au Gouvernement²¹⁴². Au Palais-Bourbon, tous les « groupes minoritaires ont affirmé peu ou prou leur appartenance à la majorité »²¹⁴³. La notion de « groupe minoritaire » à l'Assemblée nationale est en réalité intimement et indéniablement liée au groupe majoritaire, avec lequel la différence n'est que numérique et non politique.

Au Sénat, cette qualification dépend en réalité de la configuration majoritaire entre les deux chambres, d'une part, et de la majorité sénatoriale, d'autre part. Entre 2009 et 2011 et depuis 2014, le groupe UDI-UC peut être qualifié de groupe « minoritaire » allié du

²¹³⁹ *Ibid*, p. 131.

²¹⁴⁰ Le groupe affirmait « sa loyauté envers la majorité présidentielle et sa volonté de constituer une force de proposition au sein de la majorité », in P. MONGE, « Les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution », *op. cit*, p. 623.

²¹⁴¹ Aux termes de la déclaration du 26 juin 2012, le groupe RRDP affirme que « Tous les députés appartenant à ce groupe Radical, Républicain, Démocrate et Progressiste ont appelé à voter François Hollande à l'élection présidentielle ». Toutefois le pays indique respecter les valeurs de pluralisme et d'indépendance de ses membres en affirmant que « Ce groupe, qui respectera l'identité et la liberté d'expression et de vote de chacune de ses composantes ». P. MONGE note qu'à l'occasion du vote de confiance, « 14 parlementaires ont voté favorablement la confiance au Gouvernement de Manuel Valls, trois se sont abstenus et aucun n'a voté contre », *Ibid*, p.624. Dans un sens identique, le Gouvernement engagea sa responsabilité sur le projet de loi pour la croissance et l'activité du 17 février 2015 (1^{ère} lecture). Aucun député RRDP ne vota la motion de censure déposée par l'opposition. Les moyens constitutionnels de la rationalisation parlementaire rappellent ainsi les minorités de la majorité gouvernementale, à leur responsabilité et au soutien de la cohésion gouvernementale.

²¹⁴² Comme en dispose la déclaration du groupe écologiste en juillet 2012, « Notre présence parlementaire s'inscrit pleinement dans le cadre de la majorité présidentielle et parlementaire issue des scrutins de 2012 et se caractérise par la responsabilité et l'exigence. La responsabilité majoritaire s'incarne dans le vote des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale dès lors qu'ils répondent aux orientations adoptées majoritairement par les Français. Nous apportons un soutien déterminé aux ministres écologistes dans l'exercice de leurs fonctions. Nous participons activement à l'élaboration des mesures législatives annoncées dans le contrat de législature. Bien entendu, nous nous engageons à ne pas associer nos voix à celles de la droite lors d'un vote de motion de censure du gouvernement », consultable sur <http://www.assemblee-nationale.fr/14/qui/declarations-groupes.asp#656010>.

²¹⁴³ J-L. HERIN, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit*, p. 67.

groupe majoritaire du moins par la voix de son président²¹⁴⁴. L'étude de sa déclaration politique déposée en octobre 2014 à la Présidence ne permet pas d'identifier une adhésion explicite au groupe majoritaire, mais on distingue néanmoins une adhésion implicite à la nouvelle majorité sénatoriale à laquelle il déclare appartenir en raison de la contribution de ses élus à l'alternance²¹⁴⁵. Le groupe CRC du Sénat s'est identifié en 2011 comme le « deuxième groupe de la majorité » et les sénateurs du groupe écologiste se sont déclarés « membres de la majorité sénatoriale, décidés à faire vivre la gauche au Sénat »²¹⁴⁶. Le groupe CRC a pu être qualifié de groupe « minoritaire » allié à la majorité sénatoriale, particulièrement entre 2011 et 2012.

Toutefois, la conduite du groupe CRC au Sénat est susceptible d'interprétation diverses, avec l'alternance observée à l'Élysée et à l'Assemblée où le Gouvernement s'est trouvé confronté à une désolidarisation du groupe avec le groupe socialiste du Sénat, groupe majoritaire. Ainsi le groupe vota-t-il le 30 octobre 2012 avec le groupe d'opposition l'exception d'irrecevabilité relative à la proposition de loi relative à la transition vers un système énergétique sobre. Dans le même sens, le groupe s'est abstenu de voter en première lecture le 18 janvier 2013 le projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, alors que le groupe socialiste s'était exprimé favorablement à son sujet. Cette attitude des groupes « minoritaires » de la seconde chambre permet une nouvelle fois de confirmer la thèse selon laquelle « la catégorie des groupes minoritaires permet d'accueillir des membres dont l'appartenance à la majorité ou à l'opposition ne saurait être définitivement fixée »²¹⁴⁷.

À la seconde chambre, la position du Gouvernement devient plus « délicate, car faute de majorité absolue détenue par le groupe majoritaire qui, le cas échéant coïncide avec sa majorité, il est obligé de ne pas froisser, de composer avec ces « groupes minoritaires » qui peuvent négocier leur soutien tantôt à la majorité, tantôt à l'opposition »²¹⁴⁸.

²¹⁴⁴ « Depuis le renouvellement de 2014, le groupe UDI-UC est redevenu un groupe de la majorité sénatoriale », Déclaration de François Zocchetto disponible sur <http://udi-uc-senat.fr/presentation-groupe-centriste.php>.

²¹⁴⁵ : « Le groupe UDI-UC apparaît comme un grand contributeur du renouvellement sénatorial. (...) En faisant basculer la majorité sénatoriale, les Français n'ont pas simplement joué la carte de l'alternance. Ils ont fait le choix d'une majorité où les centristes ont un poids et une position incontournable ».

²¹⁴⁶ J-L. HERIN, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit.*, p. 67.

²¹⁴⁷ P. MONGE, « Les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution », *op. cit.*, p. 627.

²¹⁴⁸ Ce qui dans le même sens « réduit l'autoritarisme de la majorité », in A. VIDAL-NAQUET, « Le renouveau de l'opposition », *op. cit.*, p. 144.

Il existe à la seconde chambre une troisième acception possible des « minoritaires » qui pourraient être qualifiés à « tendance oppositionnelle »²¹⁴⁹, pour réemployer l'expression de Priscilla Monge. Cette propension peut être rattachée à la seconde chambre pour deux raisons. La première est que la coïncidence de la majorité gouvernementale avec la majorité sénatoriale n'est pas systématique. La seconde est l'absence de clivage bipolaire apparent. Ainsi durant la session 2014-2015, le groupe UDI-UC a choisi d'être « minoritaire », mais sa déclaration politique l'a conduit à s'inscrire en opposition à la majorité gouvernementale de l'Assemblée nationale²¹⁵⁰. Ce positionnement fait de lui un membre associé du groupe majoritaire UMP puisque les deux s'accordent communément à rejeter la politique de l'exécutif. En revanche, si l'on se place vis-à-vis de la majorité gouvernementale, le groupe UDI-UC est un groupe minoritaire à tendance oppositionnelle. Si l'on se place en sens inverse vis-à-vis du groupe majoritaire, il serait un groupe minoritaire « associé » à ce dernier.

Le renouvellement de 2014 a permis une catégorisation plus significative des « groupes minoritaires » à tendance oppositionnelle à l'image du groupe CRC du Sénat dont la déclaration dispose : « Les sénateurs du groupe CRC désapprouvent la politique menée par François Hollande. Ils ne sont pas membres de la majorité gouvernementale »²¹⁵¹. Le groupe s'estime encore membre de la majorité présidentielle, mais non gouvernementale au grand dam du ministre des Relations avec le Parlement, Alain Vidalies²¹⁵².

À l'Assemblée nationale, certains « groupes minoritaires » peuvent être qualifiés à tendance oppositionnelle dans les relations entretenues avec l'exécutif. Ainsi, sous la XIV^{ème} législature, le groupe GDR affirme la constitution d'un « groupe technique au sein de la majorité de gauche » et ayant « à cœur de répondre à l'immense attente de changement exprimée par nos concitoyen-ne-s lors des scrutins présidentiel et législatif et de faire vivre le débat parlementaire ». Cette déclaration placerait à première vue le groupe GDR dans une

²¹⁴⁹ P. MONGE, *Les minorités parlementaires sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 131.

²¹⁵⁰ Déclaration politique d'octobre 2014 du groupe UDI-UC : « En renouvelant le Sénat, les grands électeurs ont manifesté leur rejet de la politique gouvernementale et, comme les Français l'avaient déjà fait quelques mois plus tôt à l'occasion des élections municipales et européennes, ils ont exprimé leur souhait d'un nouveau cap pour le pays. Ils ont condamné l'immobilisme de l'actuelle majorité présidentielle teinté d'annonces de réformes alibi ou toujours repoussées ».

²¹⁵¹ Déclaration du groupe CRC du 7 octobre 2014 consultable sur <http://groupe-crc.org/article/les-senateurs-du-groupe-crc-veulent-oeuvrer-au-rassemblement-de-tous-ceux-qui>.

²¹⁵² : « les communistes n'ont pas le même devoir de solidarité. Leurs votes ne sont pas surprenants car ils correspondent à une réalité politique », in *Les Echos*, 20 décembre 2012, cité par J-L. HERIN, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit.*, p. 66.

position de « minoritaire » soutenant le groupe majoritaire. Toutefois, l'exercice des différents scrutins a fait prendre conscience d'une fragilisation de la solidarité affichée avec la majorité gouvernementale. Ainsi 12 parlementaires sur 15 s'abstiennent de voter le 3 juillet 2012 la confiance sur la déclaration de politique générale demandée par le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault, démontrant prématurément le soutien conditionné à la politique menée par la majorité gouvernementale. De manière plus inquiétante, 12 parlementaires sur 15 refusent de voter la confiance au Gouvernement de Manuel Valls investie le 8 avril 2014 et seuls deux émettent un vote favorable.

Cette variété observée dans le comportement des groupes « minoritaires » est de nature à fausser, comme le note Jean-Eric Gicquel, « les perceptions politiques jusqu'ici classiquement admises »²¹⁵³. Toutefois, l'existence d'un groupe majoritaire détenteur de la majorité absolue permet la constance du clivage majorité/opposition et la détermination des « minoritaires » dans le schéma majoritaire. À la seconde chambre, l'absence de groupe majoritaire détenteur de la majorité absolue maintient le pluralisme ambiant. Cette situation, défavorable au groupe majoritaire, favorise une situation institutionnelle qui ne peut être assimilée « à un long fleuve tranquille, mais qui renforce corrélativement la vitalité du pluralisme »²¹⁵⁴ dans le bicamérisme de la V^e République.

Les groupes « minoritaires » sont ainsi soumis à « une tension permanente, maintenue par leur volonté d'affirmation et de protection de leur identité politique »²¹⁵⁵. Cette prétention à l'autonomie peut s'avérer « fantôme » à l'Assemblée nationale. Une majorité numérique dispense le groupe majoritaire de l'Assemblée nationale de passer par « les fourches caudines d'un groupe minoritaire en cas de désaccord important sur un texte »²¹⁵⁶. En revanche la consécration constitutionnelle des « groupes minoritaires » entre 1988 et 1993 ou entre 1997 et 2002, aurait pu poser de sérieux problèmes à la cohésion et à l'homogénéité de la majorité gouvernementale. Depuis 2012, « des désaccords

²¹⁵³ J-E. GICQUEL, « Le groupe minoritaire », *op. cit.*, p. 388.

²¹⁵⁴ « Même si le fait majoritaire, démultiplié par le fait présidentiel, peut conduire à une bipolarisation de la vie politique, les groupes minoritaires, forts de leur légitimation constitutionnelle, peuvent contribuer utilement à renforcer le pluralisme au sein du Parlement, qui constitue par essence le lieu privilégié de l'expression démocratique », in J-L. HERIN, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit.*, pp. 65 et 68.

²¹⁵⁵ P. MONGE, « Les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution », *op. cit.*, p. 616.

²¹⁵⁶ J-L. HERIN, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit.*, p. 67.

intramajoritaires »²¹⁵⁷ sont observables entre le groupe majoritaire et les « groupes minoritaires », mais l'importance numérique du premier et sa cohésion l'emportent sur les seconds. De plus, les mécanismes du parlementarisme rationalisé permettent de discipliner les éléments de la majorité présents parmi « les minoritaires » et de les ramener dans le giron de la majorité gouvernementale.

L'existence d'une majorité gouvernementale stable et cohérente à l'Assemblée nationale permet depuis 2009 au groupe majoritaire de s'affranchir du soutien numérique des « groupes minoritaires » et son pouvoir décisionnel ne semble pas pour le moment être entravé. En revanche, à la seconde chambre, « l'affaiblissement électoral de la majorité permet encore au groupe minoritaire d'avoir un rôle à jouer »²¹⁵⁸. L'absence de majorité absolue détenue par le groupe majoritaire permet la conservation de la place charnière attribuée au groupe « minoritaire » et la formation d'une majorité sénatoriale centrifuge.

À l'Assemblée nationale, les groupes parlementaires sont considérés comme des organismes nécessaires à la collectivisation du travail parlementaire et à la structuration d'une majorité par le travail législatif. À la seconde chambre le rapport d'identification des groupes aux partis, la souplesse de leur création, de leur organisation et de leur fonctionnement tendraient davantage à les assimiler à une structure non de concertation d'une majorité, mais davantage de gestion administrative interne²¹⁵⁹. Si l'existence d'une majorité sénatoriale ne saurait être niée dans son constat, « les facteurs et mobiles auxquels obéissent les sénateurs sont multiples et les considérations locales et parcellaires prennent facilement le pas sur les considérations nationales dans la motivation des votes »²¹⁶⁰.

L'apparition du phénomène majoritaire n'emporte pas une institutionnalisation systématique de la notion de majorité. L'apparition d'une majorité en 1962 a abouti à sa structuration et son « enracinement progressif »²¹⁶¹ et a permis en 1981 l'alternance

²¹⁵⁷ P. MONGE, « Les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution », *op. cit.*, p. 616.

²¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 631.

²¹⁶⁰ « L'individualisme sénatorial répugne en effet aux attitudes déterminées a priori, aux positions rigides, et cette fluidité du comportement conduira, notamment dans les groupes du centre, à un opportunisme non pas collectif comme à l'Assemblée nationale, mais individuel », C. ROIG, « L'évolution du Parlement en 1959 », in J. GRANGE, « La fixation de l'ordre du jour par les assemblées parlementaires », *op. cit.*, p. 151.

²¹⁶¹ B. NABLI et G. SUTTER, *op. cit.*, p. 1628.

présidentielle, gouvernementale et législative. L'installation durable « d'un fonctionnement majoritaire et bipolaire »²¹⁶² au sein d'une assemblée est le gage nécessaire de l'alternance législative, mais non celui de l'émancipation organique des assemblées législatives face aux assemblées.

La construction comme l'alternance d'une majorité sont donc le produit d'un système politique²¹⁶³, mais les effets n'en sont pas moins différents dans un parlement bicaméral. La majorité au même titre que l'opposition « peut conduire à des divergences »²¹⁶⁴ du fait de sa double localisation au sein des deux structures du Parlement. Au Sénat, l'emprise de l'élection présidentielle et la structure des groupes parlementaires rendent délicate la collectivisation par la majorité de l'ensemble de l'institution sénatoriale et participent encore d'une autonomie organique de la seconde chambre vis-à-vis du Gouvernement. Difficilement saisissable par le droit, cette absence de juridicité de la notion de majorité illustre « l'impuissance du constituant à modeler le réel »²¹⁶⁵ et conduit à une forme de « distanciation entre le Gouvernement et la majorité parlementaire »²¹⁶⁶. Les relations entre la majorité parlementaire et le Gouvernement ne sont pas formalisés ce qui contribue à maintenir l'incertitude sur la pérennité de la solidarité majoritaire au sein du Parlement bicaméral de la V^e République.

²¹⁶² *Ibid.*

²¹⁶³ « C'est le régime postérieur à 1958 qui a posé le problème de la V^e République, en même temps qu'ils s'attachent à créer une majorité donnant au Gouvernement les instruments de direction de cette majorité, posent naturellement le problème de l'alternance », L. HAMON, « Nécessité et condition de l'alternance », *Pouvoirs*, n°1, 1977, pp. 22-23.

²¹⁶⁴ J-P. DEROSIER et A. VIDAL-NAQUET, *op. cit.*, p. 143.

²¹⁶⁵ J-M. DENQUIN, « Trois remarques sur le droit constitutionnel non écrit », disponible sur le site internet : <http://droitpolitique.com/spip.php?article343>

²¹⁶⁶ A. KIMMEL, *L'Assemblée nationale sous la Cinquième République*, PFNSP, 1991, p. 139.

Chapitre 3 : La tempérance du système majoritaire de la V^e République par l'élaboration et l'application du droit parlementaire au sein de la seconde chambre

Il existe au Palais du Luxembourg une atmosphère institutionnelle qui lui est « propre, composée à la fois de courtoisie réciproque et d'une sorte de connivence »²¹⁶⁷. Cette particularité de la seconde chambre semble s'inscrire en opposition avec le fait majoritaire qui suppose la discipline, l'abnégation et l'absence de contestation au Gouvernement. L'importance de la tradition, de la recherche du consensus et de la pondération inhérente à la logique institutionnelle du bicamérisme peut parfois être ressentie comme « une gêne, une attitude dilatoire, un retardement injustifié de la mise en application d'une réforme, d'une modification de la législation »²¹⁶⁸. Si le système majoritaire est désormais prégnant dans le Parlement bicaméral, il n'en demeure pas moins qu'il affecte plus modérément le personnel parlementaire de la seconde chambre grâce à l'importance relative des normes écrites de droit parlementaire régissant la vie interne du Palais du Luxembourg (**Section 1**). La souplesse du formalisme codificateur du droit parlementaire permet corrélativement le développement de règles non écrites prises en application des textes dont le développement permet l'autonomisation du comportement des membres de la seconde chambre (**Section 2**).

Section 1 : L'imperméabilisation de la seconde chambre au système majoritaire par la spécificité et la souplesse des règles écrites du droit parlementaire

Les Parlements peuvent être assimilés, comme le note Jean-Louis Pezant, à « des sociétés miniatures »²¹⁶⁹ avec leurs propres règles d'organisation en charge de régir la vie en société de leurs membres. Le phénomène majoritaire et la rationalisation du parlementarisme

²¹⁶⁷ F. GOGUEL, « Du Sénat de la III^{ème} à la V^e République », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 7.

²¹⁶⁸ « Elle peut être présentée comme constituant une voie d'appel d'une décision hâtive, d'amélioration de la rédaction de la législation, de recherche d'un compromis acceptable pour une plus grande part du corps social, d'amortissement des fractures politiques et sociales », in J.-C. BECANE, « Le règlement du Sénat : A la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 80.

²¹⁶⁹ J.-L. PEZANT, « Quel droit régit le Parlement ? », *Pouvoirs*, n°64, 1993, p. 43.

ont entendu rompre avec cette autonomisation par la préférence accordée aux règles écrites du droit parlementaire. En revanche, le droit parlementaire ne doit pas être entendu comme un ensemble de règles contraignantes, fixant un cadre général de comportement absolu et défini pour les parlementaires. Loin de fixer « nécessairement ce qui est »²¹⁷⁰, les règles écrites du droit parlementaire et du droit constitutionnel plus généralement conduisent les autorités parlementaires émettrices du droit parlementaire, particulièrement à la seconde chambre, à envisager ou exprimer selon les cas, « ce qui pourrait ou devrait être »²¹⁷¹.

Au sein du Parlement bicaméral, le droit parlementaire est composé de l'ensemble des règles écrites, dont les normes sont soumises aux mécanismes de rationalisation du parlementarisme de la V^e République visant à discipliner les éléments de la majorité (**Paragraphe 1**). L'instauration du Conseil constitutionnel s'inscrit identiquement dans le parlementarisme rationalisé, en établissant une hiérarchisation progressive des normes du droit parlementaire par l'examen de leur conformité à la norme constitutionnelle (**Paragraphe 2**). Toutefois, la conjonction d'une certaine souplesse dans l'édiction et l'application des normes écrites du droit parlementaire et d'une majorité hétérogène au sein de l'hémicycle de la seconde chambre permet à cette dernière de conserver une relative « autonomie normative »²¹⁷².

Paragraphe 1 : La souplesse des sources écrites du droit parlementaire de la V^e République applicable au Parlement bicaméral

Les sources écrites du droit parlementaire de la V^e République puisent leur originalité, comme le notent Pierre Avril et Jean Gicquel, dans leur « soumission à un corps complet et hiérarchisé de règles qui ont été édictées dès la phase de mise en place des institutions (...) »²¹⁷³. La Constitution et le pouvoir constituant ont fixé « les règles générales »²¹⁷⁴ relatives au droit parlementaire dont les dispositions s'appliquent

²¹⁷⁰ J. BENETTI, « Les rapports entre Gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », *op. cit.*, p. 1.

²¹⁷¹ *Ibid.*

²¹⁷² P-A. COLLOT, in *Traité international de droit constitutionnel*, t.2 « La distribution des pouvoirs », M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD (dirs.), Dalloz, 2^{ème} éd., 2012, p. 270.

²¹⁷³ P. AVRIL, J. et J-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 5^{ème} éd., 2015, p. 5.

²¹⁷⁴ J-L. PEZANT, *op. cit.*, p. 43.

inconditionnellement aux assemblées parlementaires (**A**). Ces normes écrites du droit parlementaire s'inscrivent dans la logique majoritaire en ce qu'elles consistent à enfermer « la majorité initiale dans un réseau de contraintes »²¹⁷⁵. Toutefois, ces règles externes aux assemblées législatives ne représentent qu'une part minime du droit parlementaire. Les normes qui relèveraient des règles « particulières qui régissent la délibération propre des assemblées »²¹⁷⁶ sont renvoyées à la principale source formelle de légalité interne aux assemblées parlementaires : le règlement intérieur (**B**). Au sein de la seconde chambre, s'observe une certaine malléabilité des normes écrites du droit parlementaire, qui permet encore une autonomie juridique du Sénat à l'égard du Gouvernement.

A. La constitutionnalisation partielle des sources externes du droit parlementaire

Certaines normes de droit parlementaire peuvent être qualifiées « d'externes », dans la mesure où elles ne trouvent pas leur origine dans l'enceinte de l'une ou l'autre des chambres, bien que leur existence juridique passe par le vote de ces dernières. En ce sens, elles ne sont pas élaborées par les organes directeurs des assemblées parlementaires et ne sauraient en conséquence être un produit émanant de la majorité y siégeant. Ce droit parlementaire s'impose en conséquence « de l'extérieur »²¹⁷⁷ aux chambres et présenterait un caractère « unilatéral »²¹⁷⁸ dans la mesure où ces règles sont dispensées de recueillir le consentement des assemblées. Celui-ci peut être refusé par le rejet de la procédure législative pour leur adoption, mais, en vertu du fait majoritaire, ce pouvoir d'objection perd de son effectivité. Cependant leur rigidité résulte moins de la rédaction du constituant que de leur réception par les acteurs parlementaires. En effet, les membres de la seconde chambre ont entendu, avant comme après l'alternance de 1981, opérer une transposition favorable à l'autonomie de ses membres vis-à-vis du Gouvernement et de sa majorité.

²¹⁷⁵ P. AVRIL, « La majorité parlementaire ? », *Pouvoirs*, n°68, 1994, p. 47.

²¹⁷⁶ J-L. PEZANT, *op. cit.*, p. 43.

²¹⁷⁷ M. LAFLANDRE, *Contribution à l'étude des sources du droit parlementaire de la V^e République*, Université Panthéon-Assas (Paris II), LGDJ, EJA, Paris, 1996, p. 28.

²¹⁷⁸ P. AVRIL, « Quelques problèmes constitutionnels français », in *Mélanges offerts à J. Velu*, Bruylant Bruxelles, 1992, p. 295.

Ces normes se bornent généralement à exposer des données assez générales dont la plupart sont communes aux deux chambres. Appartiennent à cette catégorie rattachée à la légalité externe du droit parlementaire, la Constitution, la loi organique et la loi. Ces deux dernières normes représentent une part minime du droit parlementaire écrit. Leur champ d'application restreint ne saurait entraver l'émancipation législative du Parlement bicaméral. Au nom de la logique du parlementarisme rationalisé, la Constitution du 4 octobre 1958, contrairement à ses devancières, représente une part largement plus notable des sources du droit parlementaire des assemblées législatives françaises. Ces normes fixent le cadre général régissant l'exercice de la procédure législative et du contrôle de l'action gouvernementale par les assemblées. En conséquence, la norme constitutionnelle peut être qualifiée de norme émettrice du « droit parlementaire général » rattachée à la légalité externe que doivent respecter les élus.

Originellement, le constituant français du XIX^{ème} siècle avait opéré un « transfert des matières du domaine de la Constitution à celui de la loi ou du règlement intérieur des Assemblées »²¹⁷⁹. Cette « déconstitutionnalisation » du droit parlementaire, pour reprendre l'expression de Philippe Ardant, a favorisé l'autonomisation des assemblées législatives au détriment du Gouvernement. Si la valeur juridique de la norme constitutionnelle a été reconnue tardivement, en l'absence d'instauration d'un organisme juridictionnel veillant à son respect, l'absence de réglementation constitutionnelle du droit parlementaire a conduit à rompre l'équilibre institutionnel entre le Gouvernement et le Parlement bicaméral. Cette absence de formalisme constitutionnel tenant à l'organisation et au fonctionnement des chambres avait conduit à la suprématie institutionnelle du Parlement, à l'hémiplégie institutionnelle de l'exécutif et au déséquilibre du régime parlementaire orienté vers le régime d'Assemblée.

Une Constitution se compose d'un cadre juridique et « constitue un ensemble d'énoncés normatifs »²¹⁸⁰ qualifié par Dicey de « droit de la Constitution » (*Law of the*

²¹⁷⁹ P. ARDANT, « Le contenu des Constitutions : variables et constantes », *Pouvoirs*, n° 50, 1989, p. 31.

²¹⁸⁰ A. LE DIVELLEC, « Le principe inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la présidence de la V^e République (simultanément une esquisse sur l'étude des rapports entre « droit de la Constitution » et système de Gouvernement) », *Droits*, n°44, 2007, p. 106.

Constitution)²¹⁸¹. La Constitution du 4 octobre 1958 ne contient pas seulement des dispositions éparses relatives au « statut, à la composition et aux pouvoirs »²¹⁸² des assemblées délibérantes. Reprenant certaines dispositions de la Constitution du 26 octobre 1946, le parlementarisme rationalisé établi par le constituant impose d’abord une « constitutionnalisation »²¹⁸³ des rapports entre les pouvoirs exécutifs et législatif. Ce principe permet à la fois par l’écrit et par la constitutionnalisation de lutter contre le pouvoir du Parlement vis-à-vis du Gouvernement.

La « mise en forme juridique des relations entre l’exécutif et les assemblées, qui reposait jusque-là principalement sur des règles non écrites et des pratiques »²¹⁸⁴, participe d’une volonté du constituant de renforcer juridiquement la prééminence institutionnelle du Gouvernement dans l’exercice de la fonction législative. La Constitution régleme nte non seulement « l’activité normative des pouvoirs publics »²¹⁸⁵, mais également les normes placées en deçà dans la pyramide de la hiérarchie des normes. La codification des règles du droit parlementaire consiste en réalité à opérer une constitutionnalisation du droit parlementaire. En effet, l’exercice de la fonction législative et du contrôle de l’action gouvernementale est régi non seulement par la norme constitutionnelle, mais aussi par les règlements des assemblées afin de permettre l’examen de leur conformité à la norme suprême par le Conseil constitutionnel.

Le parlementarisme rationalisé admet dans une proportion plus limitée la codification dans la norme constitutionnelle de certaines pratiques parlementaires. La constitutionnalisation peut en effet constituer le moyen de garantir l’existence d’une pratique interne aux assemblées, alors que son inscription dans le règlement pourrait entraîner un grief d’inconstitutionnalité sanctionné par le Conseil. De plus, la constitutionnalisation d’une pratique interne à une assemblée peut permettre son extension à l’autre chambre suivant la logique du bicamérisme. L’article 28 C., issu de la révision constitutionnelle du 4 août 1995,

²¹⁸¹ *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres, Macmillan, 1885, 10^{ème} éd., 1959.

²¹⁸² P. AVRIL, J. et J-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 5.

²¹⁸³ M. AMELLER, « Le parlementarisme rationalisé », *Revue de l’ENA*, octobre 1968, p. 37.

²¹⁸⁴ A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du parlementarisme négatif à la française ? : Une problématique introductive à l’étude de la révision constitutionnelle de 2008-2009 », *Jus politicum*, n°6, décembre 2011, p. 13.

²¹⁸⁵ J-M. DENQUIN, « Approches philosophiques du droit constitutionnel », *Droits*, n°32, 2000, p. 39.

dispose en ce sens que « les jours et horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée ». Or cette constitutionnalisation trouve son origine dans une pratique sénatoriale ancrée de longue date, que la seconde chambre avait longtemps opposée au Gouvernement afin de réduire le carcan juridique lié à l'ordre du jour prioritaire, en vertu de laquelle « Le Gouvernement est maître de l'ordre du jour, mais le Sénat a la maîtrise de ses horaires »²¹⁸⁶. L'alternance de 1981 et la discordance des majorités parlementaires entre les deux assemblées n'ont pas ainsi constitué un obstacle à la codification des pratiques parlementaires, puisque le Gouvernement à l'encontre duquel elles furent opposées a accepté leur constitutionnalisation.

Plus fréquemment, la formalisation du droit parlementaire en vue de sa constitutionnalisation peut, dans un sens inverse, contribuer à réduire les marges de manœuvre des assemblées législatives vis-à-vis du Gouvernement. La rationalisation s'inscrit en ce sens à l'encontre de la logique du parlementarisme qui suppose « une autonomie »²¹⁸⁷ du Parlement dans son organisation et son fonctionnement. Le pouvoir constituant a entendu régir communément par la norme juridique l'organisation temporelle des chambres avec l'instauration d'un régime « strict de session »²¹⁸⁸ ou encore la tenue de jours supplémentaires (Art.28 C.). La délimitation matérielle du pouvoir législatif est également prévue avec la création d'un domaine législatif (Art.34 C.) et d'un domaine réglementaire (Art.37 C.).

La véritable innovation entreprise par le pouvoir constituant originaire a été cependant de régir avec précision et en faveur du Gouvernement l'ensemble de la procédure législative de la naissance de la norme législative à sa promulgation par le Chef de l'État. Le constituant a alors opéré un véritable processus de constitutionnalisation de « nombreuses dispositions qui figuraient jusqu'alors dans les règlements »²¹⁸⁹. Restriction matérielle et temporelle du droit d'amendement (Art.40, Art.41 et Art.44 C.), maîtrise du calendrier temporel et matériel des chambres (Art.48 C.) et de l'initiative législative (Art.39 C.). La

²¹⁸⁶ Selon l'expression d'Alain Peyrefitte, in, JO débat Sénat, Séance du 13 novembre 1980, Session 1980-1981, pp. 4631-4632.

²¹⁸⁷ A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du parlementarisme négatif à la française ? : Une problématique introductive à l'étude de la révision constitutionnelle de 2008-2009 », *op. cit.*, p. 14.

²¹⁸⁸ *Document pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol.III, La Documentation française, 1991, p. 257.

²¹⁸⁹ J-C. BECANE et Y. MICHEL, in *Dictionnaire de droit constitutionnel*, O. DUHAMEL et Y. MENY (dirs.), PUF, 1992, p. 910.

Constitution délimite également les relations entre les deux chambres au sein d'un Parlement bicaméral. Le bicamérisme de la V^e République est rationalisé dans son fonctionnement : limitation de la navette législative et instauration du dernier mot à l'Assemblée nationale (Art.45 C.). La norme constitutionnelle contient ainsi « des injonctions »²¹⁹⁰ limitant la liberté fonctionnelle du Parlement bicaméral.

Du point de vue de l'organisation et du fonctionnement, le Parlement est placé communément et institutionnellement dans une position juridique inégalitaire face au Gouvernement. Le bicamérisme peut être qualifié juridiquement d'inégalitaire dans la mesure où le Gouvernement peut autoriser l'Assemblée nationale à statuer définitivement et limiter le nombre de navettes entre les chambres avec la procédure accélérée. La « maîtrise du bicamérisme »²¹⁹¹ participe dans le même sens de la logique de rationalisation du parlementarisme de la V^e République. L'objectif était donc de rétablir l'équilibre institutionnel entre le Gouvernement et le Parlement. Cette entreprise s'est traduite par un rehaussement des prérogatives gouvernementales dans l'initiative, la modification et le vote de la loi, et par un durcissement des conditions de son renversement par l'Assemblée nationale. Cet équilibre passait alors nécessairement par une réorganisation de la répartition des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif à laquelle le Sénat n'a pas échappé.

La rationalisation est toutefois allégée du point de vue du Sénat. L'absence de dissolution et de responsabilité politique du Gouvernement permet au Sénat d'exercer ses fonctions dans un rapport moins tutélaire avec l'exécutif. La procédure législative est par ailleurs garantie dans son autonomie par l'impossibilité juridique pour le Gouvernement d'accélérer les débats législatifs consécutifs à l'engagement de la responsabilité de celui-ci sur un texte (Art.49 al.3 C.). Enfin, le Sénat étant conçu dans une perspective de pallier l'indocilité de la majorité de l'Assemblée nationale, l'existence en son sein d'une potentielle majorité davantage mesurée et favorable au maintien du régime dissuada le constituant d'étendre davantage les mécanismes de rationalisation à la seconde chambre. L'inégalité de pouvoirs entre les chambres est moindre dans les faits qu'en droit, dans la mesure où le fait majoritaire empêche l'adoption par l'Assemblée nationale d'une motion de censure. Le

²¹⁹⁰ J-M. DENQUIN, « Approches philosophiques du droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 39.

²¹⁹¹ J-L. PEZANT, « Parlementarisme rationalisé et système majoritaire », *in Mélanges en l'honneur de P. Avril*, Montchrestien, 2001, p. 475.

bicamérisme de la V^e République se trouve ainsi « équilibré » dans la disposition des droits parlementaires accordés aux élus de la seconde chambre par le constituant.

L'œuvre du constituant originaire a donc visé à permettre le rétablissement du pouvoir gouvernemental vis-à-vis du pouvoir législatif, par le concours des mécanismes juridiques de rationalisation rattachés au droit parlementaire. Toutefois, à cet objectif était associée la recherche, par le concours palliatif du droit parlementaire constitutionnalisé, d'une majorité parlementaire. Le Sénat n'a pas échappé à cette finalité. Néanmoins les dispositions constitutionnelles écrites le concernant se sont révélées moins contraignantes dans leur instauration par le constituant, comme dans leur exercice par le Gouvernement.

La notion de Constitution s'entend aujourd'hui moins dans les règles juridiques formalisées dans l'écrit, mais davantage « dans son façonnement par les acteurs constitutionnels afin d'acquérir une dimension normative effective »²¹⁹². Si la Constitution doit s'entendre formellement comme une norme obéissant à un certain procédé pour sa naissance comme sa modification, elle présente également un caractère matériel en ce qu'elle détermine l'organisation des pouvoirs publics constitués. Le concept même de Constitution se trouverait alors « dépolitisé »²¹⁹³ et extérieur au système majoritaire. La Constitution doit également s'entendre comme la réalisation d'un objectif défini par le pouvoir constituant originaire. Selon, la formule désormais courante employée par le général de Gaulle dans son allocution télévisée du 31 janvier 1964, une Constitution serait un « esprit », en ce sens qu'il s'agit d'un texte normatif inspiré « d'une finalité à laquelle il répond et la solution qu'il y apporte »²¹⁹⁴.

En vertu de cette conception élargie, la notion de Constitution ne saurait être seulement entendue comme un texte définissant « un ensemble de normes de droit et par leur place hiérarchique dans l'ordre juridique »²¹⁹⁵. Elle est d'abord le produit de l'esprit et de la volonté du pouvoir constituant, qui par l'identification d'une finalité, procède à l'élaboration

²¹⁹² A. LE DIVELLE, « Le principe inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la présidence de la V^e République (simultanément une esquisse sur l'étude des rapports entre « droit de la Constitution » et système de Gouvernement) », *op. cit.*, p. 106.

²¹⁹³ F. MODERNE, *Réviser la Constitution : Analyse comparative d'un concept indéterminé*, Dalloz, 2006, p. 9.

²¹⁹⁴ P. AVRIL, « de Gaulle interprète de la Constitution une paradoxale leçon de droit constitutionnel », *in De Gaulle en son siècle*, t.2 : La République, La documentation française-Plon, 1992, p. 174.

²¹⁹⁵ J-P. CAMBY, « Les limites inhérentes à l'action des pouvoirs publics », *in Mélanges en l'honneur de J. Gicquel*, Montchrestien 2008, p. 62.

d'un texte constitutionnel conformément à celle-ci. L'écrit, matérialisé dans le texte constitutionnel sert de « substrat au droit et repose inévitablement sur une pensée »²¹⁹⁶ qui détermine la direction d'une finalité institutionnelle. Cette fin est la recherche d'une majorité. Or si le maintien de la seconde chambre et l'instauration des mécanismes de rationalisation constituent la réponse du pouvoir constituant à la finalité identifiée, force est néanmoins de constater « que la Constitution ne peut que dessiner un cadre (...) tout à fait impuissant à déterminer par lui-même des comportements »²¹⁹⁷ et encore moins une majorité.

La réhabilitation constitutionnelle de la seconde chambre et la constitutionnalisation du droit parlementaire devaient permettre, selon Michel Debré, de contraindre « à la sagesse » les assemblées législatives. Si le souci du constituant était de permettre à terme l'émergence d'une majorité, la Constitution peut être conçue selon la formule de Jean Gicquel, comme « la norme fixant l'encadrement juridique des phénomènes politiques »²¹⁹⁸. La Constitution est alors porteuse d'une logique institutionnelle, dont les acteurs politiques et plus particulièrement le Parlement bicaméral ne peuvent s'émanciper, car la norme constitutionnelle délimite strictement leur sphère d'action dans la collaboration des pouvoirs prévue par le régime parlementaire de la V^e République.

La norme constitutionnelle fixe le cadre général dans lequel va s'exprimer le droit parlementaire et se présente comme « une institution inerte, produit d'une volonté subjective »²¹⁹⁹. La Constitution fixe « la philosophie politique du régime »²²⁰⁰ à travers l'organisation des pouvoirs publics et les rapports qui s'établissent entre eux. En tant que « force instituée », pour reprendre l'expression de Maurice Hauriou, le parlementarisme rationalisé, produit de la norme constitutionnelle, doit donc être constamment mis en relation

²¹⁹⁶ 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, Dalloz, 2009, p. 186.

²¹⁹⁷ A. LE DIVELLEC, « Le principe inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la présidence de la V^e République (simultanément une esquisse sur l'étude des rapports entre « droit de la Constitution » et système de Gouvernement) », *op. cit.*, p. 107.

²¹⁹⁸ « La Constitution est moins le texte définissant le statut et les pouvoirs des institutions politiques que celui qui fixe les relations entre ces institutions (...), et l'adhésion à des principes, et, ainsi, comporte « la règle du jeu » dont les pouvoirs publics ne peuvent sortir », in J-P. CAMBY, *op. cit.*, p. 62.

²¹⁹⁹ Cité par J. CHEVALLIER, « Droit constitutionnel et institutions politiques », in *Mélanges en l'honneur de P. Avril*, Montchrestien, 2001, p. 196.

²²⁰⁰ J-C. MAESTRE, « A propos des coutumes et des pratiques constitutionnelles », *RDP*, 1973, p. 1289.

« avec les forces instituanes qui l'ont posé et dont l'action contribue en permanence à le faire évoluer »²²⁰¹. En effet, la rigidité de la règle écrite constitutionnelle et son application par les assemblées législatives dépendront de l'intention et de l'esprit du constituant pour en autoriser le cas échéant des aménagements et des tempéranes.

La volonté du constituant originaire n'est pas tant d'asservir le Parlement bicaméral que de permettre au Gouvernement de déterminer et de conduire la politique de la Nation (Art.20 C.), dans la perspective de la recherche d'une majorité. L'apparition du phénomène majoritaire conduit à nécessairement à confronter les institutions parlementaires établies par le constituant avec « l'évolution des nécessités politiques »²²⁰².

Le texte du 4 octobre 1958 était « l'exemple parfait », comme le note Dominique Rousseau, « de la normalisation du monde politique par la multiplication des dispositions policières conçues pour discipliner les comportements des acteurs politiques »²²⁰³. La norme constitutionnelle avait alors pour objet de réglementer l'usage, la jouissance et la disposition des droits parlementaires. Le système majoritaire a entraîné une certaine relégation de la Constitution, puisqu'elle se borne à délimiter un « cadre », pour reprendre l'expression de Jean-Claude Maestre, dans lequel la majorité peut se mouvoir et user pleinement des prérogatives constituées. Néanmoins, la norme constitutionnelle n'est plus entendue désormais comme encadrant la marge de manœuvre législative des assemblées parlementaires afin de préserver l'autonomie du pouvoir gouvernemental. Elle favorise en effet davantage l'effectivité de l'exercice par les parlementaires de la majorité des prérogatives constitutionnellement dévolues.

Depuis l'apparition du phénomène majoritaire, le parlementarisme rationalisé ne semble plus avoir aujourd'hui de « raison d'être »²²⁰⁴. En effet, l'entreprise de « rénovation du régime parlementaire »²²⁰⁵ a abouti et l'objectif de permettre la stabilité du Gouvernement et la participation active de ce dernier à la confection de la loi a été atteint par le constituant.

²²⁰¹ J. CHEVALLIER, « Droit constitutionnel et institutions politiques », *op. cit.*, p. 196.

²²⁰² J-C. MAESTRE, *op. cit.*, p. 1301.

²²⁰³ D. ROUSSEAU, « Question de Constitution », in *Mélanges en l'honneur de G. Conac*, Economica, 2001, p. 10.

²²⁰⁴ J-L. PEZANT, « Parlementarisme rationalisé et système majoritaire », *op. cit.*, p. 465.

²²⁰⁵ Discours de Michel Debré devant le Conseil d'Etat du 27 août 1958.

Ces règles constitutionnelles constituant l'une des sources du droit parlementaire n'avaient pas pour finalité de permettre l'écllosion d'une majorité, mais au contraire de venir pallier son absence. Sa survenue et la constance de son maintien à l'Assemblée nationale ne sauraient en revanche légitimer l'abandon de ces règles constitutionnelles.

L'instauration d'une série de règles juridiques contraignantes n'a désormais pas pour seul but d'abaisser et d'encadrer rigoureusement les pouvoirs législatifs et les droits parlementaires des élus du Parlement. Elle vise davantage à « les contraindre »²²⁰⁶ de les exercer. Le destinataire originaire de la rationalisation est donc la majorité velléitaire de l'Assemblée nationale. La Constitution de 1958 est « une réponse juridique à une situation d'imbroglio institutionnel et politique »²²⁰⁷, à savoir l'absence d'une majorité cohérente sous les républiques précédentes. En vue de cet objectif, il convenait « d'enfermer la majorité initiale dans un réseau de contraintes qui couvrait l'ensemble de l'activité parlementaire »²²⁰⁸. Les mécanismes de rationalisation étaient donc conçus à destination de la majorité, en vue de pallier ses véhémences et d'assurer une homogénéité du Parlement qui préserverait la stabilité gouvernementale et avec elle le régime nouvellement instauré.

Aujourd'hui, le phénomène majoritaire ne saurait être perçu comme le produit direct de la norme juridique. Il permet l'orientation et la direction du comportement parlementaire, mais non l'apparition du phénomène. Il fixerait en conséquence le cadre juridique contraignant d'un phénomène factuel dont il n'est pas à l'origine de l'apparition. Extérieur à la norme juridique, le constituant avait établi la présomption d'une majorité morcelée que les mécanismes de rationalisation viendraient stimuler et discipliner. Originellement, les mécanismes de rationalisation devaient encourager et diligenter le comportement d'une majorité qui tarde encore à s'observer à la seconde chambre. Désormais ils maintiennent en place une majorité cohérente et le fait majoritaire oriente le comportement parlementaire. En revanche, la différence de leur présence et de leur perception par chacune des deux structures du Parlement bicaméral complique la bonne vérification de ces finalités.

²²⁰⁶ G. CARCASSONNE, « L'équilibre des pouvoirs », in *Mélanges en l'honneur de P. Pactet*, Dalloz, 2003, p. 545. Dans un sens identique, J.-M. DENQUIN note « l'usage de certaines procédures constitutionnelles pouvaient être utilisées non seulement comme moyen de mettre l'opposition à la raison, mais également comme cadre de négociation entre le Gouvernement et la majorité », in « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *RDP*, 1993, p. 985.

²²⁰⁷ A. LEVADE, « Les nouveaux équilibres de la V^e République », *RFDC*, n°82, 2010, p. 286.

²²⁰⁸ P. AVRIL, « La majorité parlementaire ? », *op. cit.*, p. 47.

L'apparition du phénomène, cumulé à l'assortiment des règles juridiques, permet l'exercice effectif de prérogatives parlementaires constitutionnellement octroyées aux chambres. Grâce aux mécanismes de rationalisation, les élus peuvent se saisir prioritairement et effectivement des règles de droit parlementaire et le fait majoritaire n'intervient que « secondairement »²²⁰⁹ pour les orienter au profit du Gouvernement. Aujourd'hui l'existence d'une majorité nette et cohérente à l'Assemblée nationale a conduit les mécanismes de rationalisation à servir de « béquille »²²¹⁰ au fait majoritaire, alors qu'originellement les éléments étaient inversés. Dans le cas de la seconde chambre, l'étroitesse de la majorité aboutit à la préservation initiale de ces finalités que l'alternance de 1981 n'a fait que confirmer.

Les mécanismes de rationalisation sont « compatibles »²²¹¹ avec le système majoritaire : ils sont même la garantie de son succès. L'existence d'une majorité trop morcelée annihilerait les effets de la rationalisation comme l'a démontré la IV^e République. Dans un sens inversé, la conjonction d'un allègement des contraintes juridiques et d'une majorité politique hétérogène est favorable à une émancipation du Parlement à l'égard du Gouvernement. En l'absence d'une majorité cohérente et des mécanismes de responsabilité politique, le pouvoir exécutif ne peut prévenir ou contenir efficacement « les velléités, les rivalités et les indocilités »²²¹² de la seconde chambre.

Si le fait majoritaire reste une donnée acquise sous la V^e République, il peut encourager une diminution des mécanismes juridiques, sans pour autant y mettre fin radicalement. Tout d'abord le fait majoritaire, en dépit de sa longévité, possède un caractère précaire. Il dépend en effet de l'efficacité des systèmes électoraux, du mode d'organisation des partis politiques, mais également des effets institutionnels engendrés par les mécanismes juridiques issus principalement de la Constitution et du règlement des assemblées parlementaires. Toujours est-il que la norme juridique maintient une majorité émergente, mais ne saurait en aucun cas la faire apparaître à chacune des législatures. Par ailleurs, le

²²⁰⁹ G. CARCASSONNE, « L'équilibre des pouvoirs », *op. cit.*, p. 545.

²²¹⁰ J-C. COLLIARD, « Système de partis ou Constitution politique de la V^e République », *RDP*, 1998, p. 1623. La survenance d'une majorité fait alors passer au second plan, l'échafaudage institutionnelle », in, H. MAISL, « Les groupes parlementaires à l'Assemblée nationale : bilan de deux premières années de la quatrième législature (juillet 1968-décembre 1969) », *RDP*, 1970, p. 1007.

²²¹¹ J-L. PEZANT, « Parlementarisme rationalisé et système majoritaire », *op. cit.*, p. 475.

²²¹² *Ibid.*, p. 465.

phénomène n'est pas observable à l'identique dans chacune des assemblées composant le Parlement de la V^e République. Rien n'exclut en effet, comme le note Jean-Marie Denquin, « que la majorité, tout en étant fidèle au Gouvernement, puisse souvent être tentée d'émettre des réserves des nuances, voire de voter, sur des points particuliers, avec l'opposition »²²¹³. Le Gouvernement dans la logique d'un « bicamérisme équilibré » doit conserver les règles de la rationalisation lors du vote de la loi puisque les deux chambres possèdent communément des fonctions égales dans le processus de votation de la loi. En revanche, le bicamérisme de la V^e République étant inégalitaire concernant la fonction de contrôle parlementaire tendant à la sanction de la politique du Gouvernement, il est logique que la procédure de rationalisation présente à l'Assemblée nationale ne trouve aucune application à la seconde chambre.

Les normes constitutionnelles du droit parlementaire applicables dans les deux chambres demeurent insuffisantes à expliquer l'organisation et le fonctionnement interne de ces dernières ainsi que leurs spécificités respectives. Ces textes permettent simplement de reconnaître « la validité »²²¹⁴ du droit parlementaire qui en trouve application. Extérieures à la volonté des assemblées, les normes constitutionnelles du droit parlementaire disposent d'une autorité plus réduite que les normes écrites, œuvres de l'assemblée elle-même. En effet, ces normes externes constituent davantage des normes générales de référence du droit parlementaire en vue d'encadrer, au nom de la logique du parlementarisme rationalisé, l'organisation et le fonctionnement spécifique des assemblées législatives dont le règlement constitue la seconde norme écrite par excellence²²¹⁵.

B. La malléabilité des sources de la légalité interne du droit parlementaire : le respect de « l'autonomie réglementaire »

Le règlement des assemblées parlementaires se situe « au troisième rang »²²¹⁶ de la hiérarchie des sources écrites du droit parlementaire, c'est-à-dire derrière la norme

²²¹³ J-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *op. cit.*, p. 985.

²²¹⁴ D. LEVY, « Théorie des sources du droit constitutionnel », in *Recueil d'étude en hommage à C. Eisenmann*, Ed. Cujas, 1977, p. 84.

²²¹⁵ J. RIVERO, *Les mesures d'ordre intérieur administratives*, Paris, Sirey, 1934, p. 177.

²²¹⁶ M. PRELOT, *Droit parlementaire français*, Les cours de droit de l'IEP de Paris, 1957-1958, fascicule I, p. 21.

constitutionnelle et la norme législative. Le règlement intérieur des chambres est « une source » privilégiée, voire une « pièce maîtresse »²²¹⁷ du droit parlementaire puisque, comme le notent Pierre Avril et Jean Gicquel, « son objet est précisément d'organiser le fonctionnement interne des assemblées et les procédures suivies dans leurs délibérations »²²¹⁸. Cependant, le règlement doit être envisagé à la fois comme une norme juridique, mais également comme une norme politique.

Le règlement peut être conçu comme un moyen « de favoriser ou handicaper les minorités, encourager ou brimer les initiatives individuelles des députés et des sénateurs, appliquer strictement la Constitution... »²²¹⁹ et peut donc être associé à la logique majoritaire et à celle du parlementarisme rationalisé. Or, le règlement est par essence favorable à l'autonomie parlementaire, car il tire sa force de « la volonté du plus grand nombre »²²²⁰. Le règlement suppose une « autonomie organisationnelle et fonctionnelle »²²²¹, à la fois entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, mais également au sein des deux chambres. Le règlement des assemblées intéresse « les relations entre chacune des deux chambres »²²²² et c'est en cela qu'il est un élément indissociable du bicamérisme. Malgré l'apparition du phénomène majoritaire et de l'alternance de 1981, le règlement n'a jamais été envisagé comme le produit d'un « pouvoir majoritaire », mais comme celui des Assemblées.

Chaque chambre dispose de son propre règlement et d'une Instruction générale du Bureau. Son autorité s'impose immédiatement aux élus entrants lui permettant en conséquence, de faire corps avec l'institution parlementaire et de constituer en son sein, une sorte « d'ordre juridique ». Cet « ordre parlementaire », pour reprendre l'expression d'Olivier Beaud, s'analyse comme « le droit qui règne dans les enceintes parlementaires, et par contrecoup, dans lequel les autres instances étatiques ne peuvent intervenir »²²²³.

²²¹⁷ « En tant que référence écrite qui énoncent les dispositions générales applicables dans la quasi-totalité des actes du Parlement », in R. CHAZELLE, « Continuité et tradition juridique au sein de la Seconde chambre : le Sénat et le droit parlementaire coutumier », *RDP*, 1987, p. 711.

²²¹⁸ P. AVRIL, J. et J-E. GICQUEL, *op. cit.*, p. 8.

²²¹⁹ B. TRICOT, R. HADAS-LEBEL, D. KÉSSLER, *Les institutions politiques françaises*, PFNSP et Dalloz, 1995, p. 356.

²²²⁰ C-L. VIER, « Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les règlements des assemblées », *RDP*, 1972, p. 195.

²²²¹ Expressions relevées par H. DESCLODURES, *Le droit administratif des assemblées parlementaires*, Thèse de droit public, Université de Lille II, 1999, p. 274.

²²²² B. TRICOT, R. HADAS-LEBEL, D. KÉSSLER, *op. cit.*, p. 356.

²²²³ O. BEAUD, « Ordre constitutionnel et ordre parlementaire, une relecture à partir de Santi Romano », *Droits*, n°33, 2001, p. 87.

Le règlement est l'œuvre juridique du Parlement bicaméral, tout en ayant vocation à ne pas excéder structurellement l'enceinte où il s'applique. Il pourrait être qualifié en ce sens de « droit parlementaire spécial » rattaché aux normes écrites appartenant à la légalité interne des assemblées législatives. Formellement comme matériellement, le règlement intérieur peut être rattaché aux sources « *infra* constitutionnelle »²²²⁴ du droit parlementaire. Il ne procède pas pour sa création des autorités investies du pouvoir constituant originaire ou dérivé et que sa validité est tributaire de sa conformité à la Constitution. Le règlement s'analyse en apparence, comme une norme technique venant régir plus spécifiquement le fonctionnement et l'organisation interne des chambres, tandis que la norme constitutionnelle en fixerait le cadre d'exercice. Loin d'être une norme strictement disciplinaire, le règlement peut également s'envisager comme participant à « l'autonomie normative » des Assemblées.

Le règlement des assemblées parlementaires s'inscrit dans le « principe d'autonomie réglementaire »²²²⁵ et la V^e République comme l'alternance de 1981, n'ont pas entendu remettre en cause cet acquis du parlementarisme et du bicamérisme républicain.

Le premier corollaire de ce principe est que les assemblées parlementaires doivent disposer d'une liberté dans leur organisation et leur fonctionnement intérieur vis-à-vis du Gouvernement. Le règlement semble s'inscrire en porte-à-faux de la logique majoritaire et de la rationalisation. En 1981, Michel Couderc soulignait en ce sens que le règlement était « une machine à organiser les débats en vue de lutter contre le temps »²²²⁶. Régissant les modalités de la vie parlementaire, il encouragerait à l'autonomie et à l'émancipation des membres du Parlement. L'instauration du contrôle de la constitutionnalité du règlement n'annihile que partiellement son autorité normative puisqu'une fois qu'il est déclaré conforme à la Constitution, le Gouvernement est tenu de le respecter²²²⁷. La rationalisation du parlementarisme de la V^e République a admis une certaine autonomie dans la gestion

²²²⁴ M. LAFLANDRE, *op. cit.*, p. 28.

²²²⁵ JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Ed. Panthéon-Assas Paris II, 2004, p. 522.

²²²⁶ M. COUDERC, « La bataille parlementaire contre le temps », *RFSP*, février 1981, p. 140.

²²²⁷ « Le règlement devient créateur d'obligations, non seulement à l'intérieur, mais encore à l'extérieur de l'Assemblée : Comment le Gouvernement en particulier pourrait-il ne pas tenir compte d'une réglementation dont la plus haute instance vient de reconnaître la constitutionnalité (...). La Constitution de 1958 ajoute à la liste des actes constitutifs du droit et valables *erga omnes* en dehors même du consentement de certains assujettis, une catégorie nouvelle : les règlements des assemblées reconnus conformes à la Constitution », in L. HAMON, « Quand les assemblées parlementaires ont des juges », *RDP*, 1959, p. 256.

interne des assemblées législatives. Le Conseil constitutionnel a déclaré que le pouvoir « d'auto-organisation » des assemblées s'exerçait « sous la forme de résolutions dont l'objet est la formulation de mesures et décisions relevant de la compétence exclusive de l'Assemblée, c'est-à-dire les mesures et décisions d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline de ladite Assemblée »²²²⁸. Conformément à l'interprétation donnée par le Conseil, cette norme constitue une règle « juridiquement obligatoire »²²²⁹, liant les membres des assemblées qui ne sauraient s'en exonérer jusqu'à l'intervention d'une prochaine modification.

Le second corollaire s'inscrit dans la logique du bicamérisme. Dans un Parlement bicaméral, « l'autonomie réglementaire » prend tout particulièrement son sens dans les relations institutionnelles qu'entretiennent chacune des deux chambres. Le règlement constitue non seulement un moyen d'action de la seconde chambre à l'égard du Gouvernement, mais également vis-à-vis des élus du suffrage universel direct. En effet, le règlement permet aux élus de la seconde chambre de jouir d'une autonomie plus grande dans l'exercice et l'organisation du travail parlementaire et ainsi d'affirmer leurs différences avec la première chambre.

Le troisième corollaire consiste pour les assemblées parlementaires en « la maîtrise de leur règlement »²²³⁰. A l'instar de celles qui l'ont précédée, la Constitution du 4 octobre 1958, ne contient aucune disposition relative spécifiquement aux règlements des assemblées parlementaires. En l'absence de dispositions constitutionnelles explicites encadrant la procédure d'initiative et de modification du règlement, son adoption par les assemblées exprime alors « l'autonomie de celles-ci »²²³¹. Les deux assemblées disposent également de l'initiative de la rédaction ou de la modification de leur règlement. Le « pouvoir réglementaire »²²³² qu'il soit originaire (élaboration) ou dérivé (modification) appartient aux seules assemblées et plus précisément, au Bureau de celles-ci. L'organe d'élaboration est « à

²²²⁸ Cons. const., 59-2 DC, cité par P. AVRIL, « Droit constitutionnel et droit parlementaire », *RDP*, 1984, p. 577.

²²²⁹ JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *op. cit.*, p. 523.

²²³⁰ C-L. VIER, *op. cit.*, p. 192.

²²³¹ M. DE VILLIERS et A. LE DIVELLEC. *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris Sirey, 8^{ème} éd., 2011, p. 314. Dans le même sens, M. HAURIOU affirmait, que le règlement « est une série de résolutions prises souverainement et en toute liberté, puisque son pouvoir n'est pas limité sur ce point par la Constitution », *Précis de droit constitutionnel*, rééd., Dalloz, 2^{ème} éd., 2015, p. 418.

²²³² Sans confusions avec le domaine de l'article 37 C., l'expression est mentionnée sur le site des assemblées <http://www.senat.fr/role/fiche/bur.html>

la fois l'auteur et le sujet de droit qu'il entend créer »²²³³. Bien qu'ayant une nature non législative, les résolutions suivent une procédure constitutionnellement identique à celle des propositions de loi. Durant l'ensemble de la procédure d'élaboration, le Gouvernement se voit privé des mécanismes constitutionnels du parlementarisme rationalisé. Le constituant a ainsi souhaité préserver l'autonomie des assemblées parlementaires dans l'élaboration de leur règlement, de son commencement à sa ratification définitive.

Le quatrième et dernier corollaire de cette autonomie consiste, en ce que la procédure d'adoption, ne fasse intervenir aucun organe constitutionnel extérieur de l'Assemblée. Le Gouvernement ou l'autre Assemblée sont rigoureusement tenus à l'écart de toute participation. Une fois adopté en séance plénière, le règlement devient exécutoire de plein droit. Contrairement aux lois ordinaires ou constitutionnelles, aucun acte complémentaire, « ni aucune mesure de promulgation ne sont requis pour qu'il soit applicable à tous les membres »²²³⁴. La chambre s'oblige elle-même à l'intérieur de l'enceinte où elle siège, sans intervention du pouvoir exécutif.

Les deux chambres bénéficient au terme d'une tradition politique bien établie « de l'autonomie réglementaire ayant pour objectif de préserver leur liberté de délibération »²²³⁵. La structure bicamérale du Parlement impose que « chacune des chambres a le droit de faire séparément et librement son règlement »²²³⁶. Exclu du droit d'initiative, le Gouvernement n'est donc pas « juridiquement en mesure d'imposer une modification réglementaire aux assemblées »²²³⁷. Dans le parlementarisme rationalisé et majoritaire de la V^e République, « l'autonomie réglementaire » n'est pas tant celle du Parlement pris généralement en tant que corps constitué, que celle de chaque Assemblée prise isolément.

La technicité apparente du règlement des assemblées parlementaires ne saurait dissimuler une certaine souplesse dans sa rédaction et corrélativement dans son application. Loin de se borner à régir exclusivement et administrativement la vie interne des chambres, le règlement possède également une nature politique, car il est aussi « l'expression des

²²³³ M. LAFLANDRE, *op. cit.*, p. 149.

²²³⁴ E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, réed. Loysel, 1989, t.1, p. 496. En rendant inapplicable l'article 10 C. pour les résolutions réglementaires, le constituant originaire de la V^e République renoue avec un des acquis de l'histoire constitutionnelle républicaine.

²²³⁵ J-C. BECANÉ et Y. MICHEL, *in Dictionnaire de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 910.

²²³⁶ A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Ed. Panthéon-Assas, LGDJ, 2001, p. 939.

²²³⁷ M. LAFLANDRE *op. cit.*, p. 83.

rapports de forces de l'Assemblée avec l'exécutif »²²³⁸. Malgré l'alternance de 1981, il en résulte un mode de conciliation entre l'autonomie du Parlement bicaméral et l'efficacité du travail législatif.

Le règlement du Sénat ne contient que 110 articles. Par comparaison le règlement de l'Assemblée nationale compte 164 articles. Or, un règlement parlementaire extrêmement formalisé et technique réduit à la fois la latitude de son interprétation et des règles prises en son application. Une telle conception est conforme au fait majoritaire comme à la rationalisation du parlementarisme. En effet, ce type de rédaction permet d'encadrer au plus près les agissements des élus en vue de maintenir une cohésion disciplinaire. Dans un sens inverse, un règlement équivoque ou incomplet « a plus de chances d'engendrer des pratiques originales »²²³⁹. La discipline réglementaire moins contraignante pourra alors encourager une certaine souplesse organisationnelle et fonctionnelle dans l'Assemblée. Une telle conception semble s'inscrire en opposition au fait majoritaire et à la rationalisation, en accordant davantage de considération à la minorité, quitte à perturber l'exercice du « pouvoir majoritaire ».

Si l'Assemblée nationale conçoit sa mission générale comme devant accoucher d'une majorité parlementaire soutenant le Gouvernement, elle préférera le formalisme réglementaire et manifesterà de l'hostilité à la règle non écrite. Si les modifications réglementaires sont quantitativement assez similaires entre les deux chambres, celles régulièrement intervenues depuis 1959 à l'Assemblée nationale participent d'une logique codificatrice visant à réduire l'importance des règles non écrites et avec elles, les volontés émancipatrices des parlementaires²²⁴⁰. L'Assemblée nationale conçoit le règlement comme une norme intérieure de nature technique et un moyen d'établir un certain ordonnancement dans l'organisation, le fonctionnement et l'exercice de l'activité législative. En instaurant un formalisme plus rigide qu'à la seconde chambre, l'Assemblée nationale cherche

²²³⁸ J-C. BECANE, « Le règlement du Sénat : A la recherche du temps maîtrisé », *op. cit.*, p. 81.

²²³⁹ B. LUISIN, « L'interprétation du règlement de l'Assemblée nationale par les précédents », *RDP*, 1988, p. 1110.

²²⁴⁰ « De fait, si l'on se reporte aux douze modifications intervenues depuis 1959, on s'aperçoit que près de la moitié d'entre elles ont eu au moins partiellement pour objet d'imposer solennellement une interprétation officielle de certaines dispositions réglementaires (Assemblée nationale). Et il est encore plus remarquable de constater que ce sont généralement les autorités compétentes pour interpréter le règlement qui prennent l'initiative de telles modifications. Par là s'exprime leur hostilité à l'égard des précédents », in, « L'interprétation du règlement de l'Assemblée nationale par les précédents », *Ibid.*

politiquement à lutter contre les éléments hétérogènes de la majorité et les tentatives obstructionnistes de la minorité. Une telle réglementation assure l'homogénéité du travail parlementaire au sein de la majorité, mais plus largement au sein de l'Assemblée, ce qui permet au Gouvernement de bénéficier du soutien de l'institution parlementaire dans son ensemble. Alors que le règlement de l'Assemblée nationale s'efforce de « tout régir avec précision, celui du Sénat se limite à l'essentiel »²²⁴¹. Cette généralité va permettre une plus grande latitude dans son application comme dans son interprétation par la seconde chambre.

La préférence pour l'absence de formalisme est communément partagée par l'ensemble des sénateurs et indépendamment de leur groupe politique de rattachement. Ce sentiment transpartisan voire transmajoritaire peut être qualifié de « culture » selon l'expression d'Alain Delcamp et précède le régime établi par la Constitution du 4 octobre 1958. L'absence de formalisme tenant à la réglementation d'une structure politique ou de travail parlementaire est le fruit d'une tradition déjà ancienne qui a dissuadé le Sénat de tout formalisme excessif, et que l'alternance de 1981 n'a pas entendu généralement remettre en cause. En ce sens, l'article 46-5 RS dispose que « chaque commission dresse procès-verbal de ses travaux », mais sans préciser la forme que doivent prendre lesdits procès-verbaux²²⁴². Le règlement du Sénat n'a ainsi pas entendu procéder à la formalisation rigide d'une tradition qui s'établissait déjà dans le régime de la Constitution du 26 octobre 1946, comme sous les lois constitutionnelles de 1875. Les dispositions constitutionnelles du parlementarisme rationalisé n'exigent pas l'établissement réglementaire d'un formalisme contraignant qui restreindrait une autonomie à laquelle le constituant originaire n'a pas entendu déroger. Contrairement au règlement de l'Assemblée nationale qui s'emploie à fixer son rythme et son fonctionnement quotidien, la seconde chambre fonctionne sur un principe proprement inverse. Le règlement du Sénat ne précise pas « que les règles ordinaires applicables sont celles qui sont prévues par le règlement »²²⁴³ et ne fixe que les éléments nécessaires au bon exercice de la fonction parlementaire. À titre d'exemple, contrairement au règlement du Sénat qui renvoie à la pratique le soin de les établir, celui de l'Assemblée nationale délimite

²²⁴¹ *Recueil de fiches techniques sur le statut, les fonctions, les procédures et l'organisation du Sénat*, Document techniques pour la coopération, Service des relations internationales, Mars 2009, p. 58.

²²⁴² A. DELCAMP, « La procédure législative regard et pratiques sénatoriales », in *Actes de la journée d'étude du 17 mars 1995, « Le bicamérisme »*, PUAM, Economica, 1997, p. 43.

²²⁴³ *Ibid.*

avec une relative minutie les compétences des huit commissions législatives permanentes (Art.46 RAN).

Le bicamérisme impose à la seconde chambre d'exercer ses pouvoirs en relation avec un autre pouvoir constitué. Aussi, le Sénat use-t-il d'une relative souplesse dans la rédaction de son règlement, pour justement permettre une meilleure flexibilité en fonction des configurations majoritaires. Avec la présence d'une majorité, un formalisme réglementaire trop rigide risquerait alors de compromettre les chances de réussite des navettes législatives et ainsi de causer la perte du produit législatif réalisé à l'instigation du Sénat.

L'incorporation de nouvelles règles écrites au sein du règlement a longtemps soulevé peu de difficulté puisqu'au nom de « l'autonomie réglementaire » des chambres, toute modification pouvait intervenir si le texte proposé « recevait l'assentiment de la majorité »²²⁴⁴. La présence du fait majoritaire au sein des assemblées a contribué à une accélération du processus de codification des règles inhérentes à la vie interne de celles-ci. En inscrivant telle pratique de fonctionnement au sein de l'Assemblée dans le règlement, les parlementaires, qui ont seuls l'initiative (et qui appartiennent généralement à la majorité), imposent un pouvoir disciplinaire à leurs collègues. En effet, la codification réglementaire permet de sanctionner un comportement déviant et ainsi de réduire l'autonomie de l' élu ou d'une structure interne et confère naturellement une finalité politique. Au-delà de son apparence purement administrative et avec la présence ou non d'une majorité, le règlement est en réalité « un instrument redoutable aux mains des partis », dont l'importance ne doit pas être négligée dans la mesure où « il a souvent beaucoup plus d'influence que la Constitution elle-même »²²⁴⁵. Le règlement et l'interprétation qu'on lui donne participent alors à la construction d'un droit « parallèle au droit de la Constitution »²²⁴⁶.

Malgré l'alternance de 1981, le règlement des assemblées échappe résolument au pouvoir de la majorité. Il faut d'abord relever que, contrairement aux actes législatifs et administratifs, les règlements des assemblées survivent aux sessions, législatures et plus généralement aux changements de majorité. S'il obéit ensuite à celle-ci pour son initiative,

²²⁴⁴ R. CHAZELLE, *op. cit.*, p. 712.

²²⁴⁵ E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Loysel, 1924, p. 445.

²²⁴⁶ P. AVRIL, J. et J-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 9.

sa révision comme son adoption, « il se veut pour autant respectueux de la minorité »²²⁴⁷. Anciennement dans la minorité, la nouvelle majorité a pu bénéficier de droits parlementaires dont elle n'entendra pas priver la nouvelle opposition. De plus, le règlement renvoie au souci de « l'acceptabilité de la règle par les différentes composantes de l'assemblée »²²⁴⁸, à savoir la minorité, qui accepte les règles posées par la majorité, mais aussi la majorité, qui s'oblige elle-même par la règle de droit qu'elle a posée dans le règlement. Ce n'est pas tant la majorité ou la minorité qui se trouve obligée par les dispositions réglementaires, mais davantage « l'ensemble du corps constitué »²²⁴⁹. Maîtresse de son initiative, comme de son adoption définitive en séance plénière, la majorité ne l'est pas résolument pas dans la détermination de son contenu et se retrouve soumise dans des proportions identiques à la minorité. Le règlement favorise enfin, une meilleure connaissance du droit parlementaire pour la minorité des deux chambres.

En dépit de son attachement aux usages et à la pratique conventionnelle informelle, la seconde chambre n'a « pas échappé au mouvement de rationalisation qui conduit à la codification réglementaire des pratiques »²²⁵⁰. Cependant, dans la mesure où la seconde chambre entend peser dans la collaboration institutionnelle pour l'exercice de la fonction législative, la codification peut permettre d'assurer une meilleure cohésion des débats en vue d'une solution décisionnelle non équivoque. Si la codification peut être assimilée à la discipline, le formalisme peut également permettre de pallier les velléités d'une assemblée pour que la solution qu'elle propose soit le produit d'une volonté collective univoque.

La relation qu'entretiennent les assemblées législatives avec le temps a fréquemment pour effet que ces dernières incorporent dans leur règlement « des usages et des traditions qui se sont établis au cours de l'histoire et qui se maintiennent à travers des vicissitudes constitutionnelles »²²⁵¹. C'est en ce sens que le Sénat avait inscrit à l'article 76 de son règlement de 1959, hérité de la IV^e République, la procédure des résolutions parlementaires. Toutefois la codification réglementaire ne doit pas s'entendre exclusivement comme une

²²⁴⁷ *Ibid.*

²²⁴⁸ A. DELCAMP, « Le règlement des assemblées parlementaires », *Traité international de droit constitutionnel*, D. CHAGNOLLAUD et M. TROPER (dirs.), t.2, Dalloz, p. 362.

²²⁴⁹ M. HAURIU, *op. cit.*, p. 499.

²²⁵⁰ P. AVRIL, « Les innovations sénatoriales », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 117.

²²⁵¹ P. AVRIL, J. et J.-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 8.

reprise des « pratiques » anciennement observables au sein des chambres. La seconde chambre a ainsi compris que la « réglementarisation » des conventions et des pratiques sénatoriales risquait d'annihiler toute forme de flexibilité dans le respect par les élus des normes de droit parlementaire. Pierre Avril souligne en ce sens que les règles tirées du règlement parlementaire ne sauraient « courir après la réalité politique pour tenter de la saisir (au risque de rendre rigide ce qui gagne à rester flexible) »²²⁵². Par ailleurs, elle expose davantage les assemblées parlementaires au risque de censure par le Conseil constitutionnel et a ainsi dissuadé le Sénat d'opérer une large entreprise codificatrice à l'instar de l'Assemblée nationale. Le règlement du Sénat n'entend pas ainsi régir l'ensemble des pratiques et des usages inhérents à la seconde chambre, afin de favoriser l'autonomisation des comportements individuels.

En dehors des dispositions constitutionnelles issues de l'intervention du constituant dérivé, que les assemblées parlementaires sont invitées à transposer dans leur règlement respectif, des motivations variables peuvent amener une assemblée à modifier son règlement intérieur. Une modification réglementaire peut accorder de nouveaux droits parlementaires (la présidence d'une commission par l'opposition), limiter l'exercice d'un droit parlementaire (la fixation d'une durée d'intervention orale en séance publique) ou encore tenir compte d'un grief d'inconstitutionnalité signalé précédemment par le Conseil au titre du respect de l'autorité de la chose jugée (Art.62 C.). Entre 1959 et 2000, le Sénat a procédé à vingt-huit reprises à la modification de son règlement et les motivations qui animent la seconde chambre sont différentes de celles de l'Assemblée nationale.

Les motivations des modifications réglementaires doivent être recherchées dans le fait majoritaire qui imprègne le système politique. Lorsque la Constitution est favorable à la seconde chambre, comme le note Sophie de Cacqueray, « il ne lui est pas nécessaire de réviser son règlement »²²⁵³. La révision du règlement vise davantage à tenir compte des griefs d'inconstitutionnalité soulevés précédemment par le Conseil. À l'inverse, si la Constitution, n'accorde pas juridiquement aux parlementaires de la seconde chambre les droits « qu'ils souhaiteraient avoir, le vote des résolutions complétant le règlement devient

²²⁵² P. AVRIL, « Enchantements et désenchantements constitutionnels sous la V^e République », *Pouvoirs*, n°126, 2008, p. 12.

²²⁵³ S. DE CACQUERAY, *op. cit.*, p. 231.

alors le moyen de retrouver les pouvoirs qui lui manquent »²²⁵⁴. Ainsi en 1976, le Sénat avait souhaité instaurer un droit de réponse au Gouvernement, à la suite de l'engagement de la responsabilité politique de ce dernier devant l'Assemblée nationale. Cette initiative visait à compenser l'infériorité juridique du Sénat face à l'Assemblée nationale dans le contrôle de l'action gouvernementale. Cependant le Conseil constitutionnel censura cette modification dans une décision 76-64 DC. Si les modifications du règlement de l'Assemblée nationale et du Sénat sont assez semblables quantitativement, leur acceptation par le Conseil constitutionnel ne l'est pas.

La sanction du Conseil constitutionnel vis-à-vis des modifications demeure en effet variable d'une assemblée à l'autre. Entre 1980 et 1996, le règlement de l'Assemblée nationale fut modifié 14 fois. Il ne fit l'objet que de deux « conformités sous réserve » par la décision du 23 mai 1991 et du 14 octobre 1996 et d'une seule « non-conformité partielle » en date du 8 décembre 1995. De manière quantitative comme qualitative, le nombre de griefs d'inconstitutionnalité demeure limité puisque le Conseil ne sanctionna que trois fois l'Assemblée nationale et la principale sanction ne nécessita pas une modification substantielle du texte. L'Assemblée nationale propose ainsi des modifications conformes à l'esprit de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ce qui tend à écarter les sanctions futures.

Entre 1980 et 1996, le règlement du Sénat fut modifié dans des proportions semblables à celles de l'Assemblée nationale puisque 15 résolutions furent adoptées en ce sens. Si quantitativement la modification s'exerce de manière identique au sein des assemblées législatives, l'appréciation du Conseil est différente. Sur les 5 résolutions non catégorisées comme décisions conformes, le Sénat fit l'objet d'une décision de non-conformité le 9 juin 1992, de deux conformités partielles le 7 novembre 1990 et le 31 mai 1994, ainsi que de deux conformités « sous réserve » le 15 décembre 1995. Les griefs d'inconstitutionnalités formulés par le Conseil à l'égard du Sénat sont plus importants que ceux concernant l'Assemblée nationale, ce qui justifie des sanctions plus élevées. Les initiatives de modification de la seconde chambre visent davantage à l'instauration de droits nouveaux pour les parlementaires, ce qui amplifie corrélativement le risque de censure de son règlement.

²²⁵⁴ *Ibid.*

La Constitution du 4 octobre 1958, institue elle-même, à titre novateur, « des procédures assez détaillées, précisées et explicitées par d'autres textes dont le strict respect s'impose au Parlement »²²⁵⁵. Le règlement des assemblées se trouve dorénavant « enserré dans le cadre constitutionnel »²²⁵⁶. Cependant « l'autonomie réglementaire » admet encore le droit pour les assemblées parlementaire d'élaborer et de veiller au respect de leur règlement, comme de l'opposer aux autres acteurs constitutionnels. Le règlement des assemblées est également devenu, selon l'expression de Franck Laffaille, un système de « contournement normatif du droit constitutionnel »²²⁵⁷. La création du Conseil constitutionnel participe au respect par les assemblées parlementaires des contraintes juridiques du parlementarisme rationalisé et à la soumission des normes écrites du droit parlementaire interne aux normes de légalité externe. Cependant l'établissement d'une hiérarchisation juridictionnelle de la légalité des normes écrites du droit parlementaire a tardé à s'imposer Sénat et n'empêche pas les parlementaires de s'en émanciper.

Paragraphe 2 : La hiérarchisation inachevée des sources écrites du droit parlementaire par le contentieux constitutionnel

La rationalisation du parlementarisme passe, selon Michel Debré, par l'absence d'une souveraineté parlementaire dont le règlement intérieur serait une large part de l'émanation²²⁵⁸. Ce principe devait aboutir à l'instauration du Conseil constitutionnel, dont l'une des missions constituantes passerait par le contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées législatives et la consécration d'une infériorité du droit parlementaire interne aux normes de légalité externe (A). Toutefois, la réception par les assemblées parlementaires et plus particulièrement par la seconde chambre de l'autorité des décisions du Conseil

²²⁵⁵ R. CHAZELLE, *op. cit.*, p. 711.

²²⁵⁶ G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, LGDJ, 1949, p. 411.

²²⁵⁷ F. LAFFAILLE, « L'exception sénatoriale ou l'étrange puissance de la seconde chambre », in *Pouvoir exécutif et parlement de nouveaux équilibres ?*, X. MAGNON et R. GHEVONTIAN (dirs.), PUAM, 2012, p. 501.

²²⁵⁸ « Je ne crois pas qu'on puisse envisager que le règlement d'une assemblée soit l'affaire d'une assemblée », in Commission des archives constitutionnelles de la V^e République, Dossier documentaire (réunion du 30 juin 2003), cité par J. GICQUEL, « Sur l'autonomie du droit parlementaire : Aspects récents », *Mélanges en l'honneur de D-G. Lavroff*, Dalloz, 2005, p. 190.

contribue et de sa jurisprudence, a réduit l'effectivité le processus de hiérarchisation des normes écrites du droit parlementaire (B).

A. La relativité du contrôle de constitutionnalité du règlement des assemblées parlementaires

Le Conseil constitutionnel exerce le contrôle juridictionnel du respect de la « légalité constitutionnelle »²²⁵⁹ par le droit parlementaire écrit interne aux assemblées législatives. Le contrôle de constitutionnalité va alors permettre à la norme constitutionnelle de prendre la forme d'un « système », comme le note Dominique Rousseau, « en ce qu'elle est présentée comme l'ensemble des règles juridiques organisant la vie des hommes »²²⁶⁰. L'instauration d'un tel contrôle aboutit à faire du droit parlementaire interne « un droit contrôlé »²²⁶¹. L'ensemble des règles issues du droit parlementaire vont alors « s'ordonner sous la Constitution »²²⁶². Cependant, si le contrôle du juge constitutionnel participe indissociablement suivant les chambres, à la soumission du « droit parlementaire spécial », aux règles du « droit parlementaire général », l'étendue de celui-ci maintient des interstices « d'autonomie normative » que vont s'approprier les Assemblées et plus particulièrement le Sénat.

La hiérarchisation des normes du droit parlementaire aboutit d'abord à une hiérarchisation entre les sources écrites et non écrites du droit parlementaire. Au regard de la jurisprudence constitutionnelle, les premières l'emportent sur les secondes dans la mesure où l'existence juridique des règles non écrites du droit parlementaire n'est pas reconnue par le juge. Dans une décision du 15 janvier 1960, le Conseil constitutionnel fait mention de la coutume constitutionnelle à propos de la procédure du « vote bloqué »²²⁶³, mais n'en reconnaît pas pour autant la validité. En effet, il ne s'agit pas d'une reconnaissance de la coutume par le droit constitutionnel de la V^e République, mais simplement d'une référence

²²⁵⁹ P. AVRIL, *op.cit.*, p. 575.

²²⁶⁰ D. ROUSSEAU, « Question de Constitution », *op. cit.*, p. 5.

²²⁶¹ J-L. PEZANT, « Quel droit régit le Parlement ? », *op. cit.*, p. 67.

²²⁶² D. ROUSSEAU, « Question de Constitution », *op. cit.*, p. 5.

²²⁶³ Cons. const., 59-5 DC, 10 octobre 1959 : « Que ces dispositions ont pour objet de permettre au Gouvernement d'obtenir, par une procédure ne mettant pas en jeu sa responsabilité politique, un résultat analogue à celui qui ne pouvait être atteint sous le régime de la Constitution de 1946 et en vertu de la coutume parlementaire, que par la pratique de la question de confiance ».

aux effets produits par d'anciennes traditions présentes dans les précédentes Républiques. Le Conseil a alors rappelé que la coutume présente sous la IV^e République, qui permettait l'engagement le cas échéant de la responsabilité politique du Gouvernement, ne saurait être transposée au régime fixé par la Constitution de 1958 faute de disposition prévue par le constituant. Une telle jurisprudence affirme non seulement l'absence de transposition formelle d'une règle issue du droit parlementaire informel à un régime nouvellement institué, mais encore énonce elle la subordination, conformément à l'intention du constituant, du droit parlementaire écrit au droit parlementaire non écrit.

Le contrôle juridictionnel rendu obligatoire au titre de l'article 61 C. pour les règlements des deux assemblées favorise la hiérarchisation du droit parlementaire non seulement entre les sources écrites et non écrites, mais également au sein des normes écrites applicables aux deux assemblées. « Le Parlement n'est plus maître chez lui », pour reprendre la formule de Georges Bergougnous, puisque « les propres règles internes qu'il élaborait antérieurement souverainement sont soumises à un contrôle de constitutionnalité vigilant »²²⁶⁴. Le Conseil soumet d'abord le règlement des assemblées aux normes rattachées à la légalité externe du droit parlementaire écrit. Plus largement, le contrôle est étendu à l'ensemble des normes écrites et non-écrites auxquelles le Conseil a déclaré valeur constitutionnelle. Par ailleurs, sont également incluses dans les normes de référence, les lois organiques et l'ensemble des lois prises en application de l'ancien article 92 C²²⁶⁵.

La soumission du règlement parlementaire aux normes constitutionnelles illustre la première étape de l'asservissement par le droit constitutionnel. Cependant, cet élargissement des normes de références ne s'est pas traduit par une croissance des déclarations de non-conformité relative aux règlements des assemblées parlementaires sur ce fondement. Les Assemblées ont pu se baser ensuite, sur d'autres textes non soumis au contrôle de constitutionnalité du Conseil constitutionnel, telle que l'Instruction générale du Bureau, qui permet par exemple au Sénat de créer en 2009 deux délégations supplémentaires, l'une

²²⁶⁴ G. BERGOUGNOUS, « Constitution et vie parlementaire », *in 1958-2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, B. MATHIEU (dir.), Dalloz, 2008, p. 268.

²²⁶⁵ Cons. const., 66-28 DC, 8 juillet 1966 : « La conformité à la Constitution des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier tant au regard de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par elle ainsi que des mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions, prises en vertu de l'alinéa 1er de l'article 92 de la Constitution ».

relative aux collectivités territoriales et l'autre à la prospective. Les missions communes d'information ont également pu être créées sur un fondement identique. Le Conseil constitutionnel exerce ainsi « un très lointain droit de regard sur les activités de contrôle des assemblées, en ce qu'il n'a pas à connaître des activités de contrôle *in concreto* »²²⁶⁶. Pour ce motif, on peut considérer que les activités de contrôle peuvent « se déployer au Parlement dans un espace de liberté constitutionnelle »²²⁶⁷.

La seconde étape de cet asservissement est l'absence de reconnaissance de la valeur constitutionnelle du règlement intérieur des chambres. Le règlement posséderait alors une valeur « *infra* constitutionnelle » et « *supra* décrétable » par rapport aux actes administratifs édictés par les organes directionnels des chambres. Le Conseil constitutionnel a d'abord affirmé, par un « *obiter dictum* »²²⁶⁸ à l'occasion de la décision n°78-97 DC du 27 juillet 1978, que le règlement de l'Assemblée nationale « n'a pas en lui-même valeur constitutionnelle ». Cette solution confirme le caractère de « légalité spéciale, interne aux assemblées, qui s'attache à leurs règlements et qui, tout étant soumise à la légalité générale, ne se confond pas avec elle »²²⁶⁹.

Cette reconnaissance implicite de la valeur « *infra* constitutionnelle » du règlement ne concernait pas la seconde chambre, mais ne saurait avoir pour effet de s'appliquer strictement à l'Assemblée nationale en vertu de l'autorité absolue de la chose jugée des décisions du Conseil constitutionnel. L'article 62 C. dispose à cet effet que les décisions du Conseil constitutionnel « s'imposent aux pouvoirs publics », auxquels appartiennent communément les deux assemblées. La décision du Conseil vis-à-vis d'une chambre s'étend jurisprudentiellement à l'autre chambre. La reconnaissance de la valeur « *infra* constitutionnelle » des normes issues du droit parlementaire interviendra explicitement à l'occasion de la décision n°80-117 DC du 22 juillet 1980. Par cette décision, le Conseil dénie la valeur constitutionnelle aux règlements des assemblées indépendamment de la structure du Parlement. Le contrôle de constitutionnalité contribue également à faire perdre aux règlements des assemblées parlementaires une part de leur autorité. Leur conformité à la

²²⁶⁶ E. THIERS, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entrave », *Pouvoirs*, n°134, 2010, p. 79.

²²⁶⁷ *Ibid.*

²²⁶⁸ P. AVRIL, « Droit parlementaire et droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 575.

²²⁶⁹ P. AVRIL, J. et J.-E. GICQUEL, *op. cit.*, p. 13.

Constitution ne suffit pas à en faire « des normes de référence pour le contrôle de constitutionnalité »²²⁷⁰. En revanche, le Conseil a rappelé à l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la loi, que la méconnaissance de la procédure réglementaire ne saurait entraîner symétriquement celle de la procédure législative constitutionnelle²²⁷¹. En se déclarant incompétent sur les griefs d'ordre règlementaires, le Conseil ne peut que « prendre acte de l'autonomie de l'ordre parlementaire »²²⁷², qui échappe à son contrôle juridictionnel.

Cette hiérarchisation juridique des normes du droit parlementaire écrit n'est donc pas réalisée à l'initiative des chambres elles-mêmes. Cependant la hiérarchisation juridique n'est pas pour autant synonyme dans l'esprit des acteurs politiques d'une hiérarchisation politique. En effet, comme le note le doyen Vedel, l'importance politique de telle ou telle règle n'est pas nécessairement liée « à la place que celle-ci occupe dans la hiérarchie juridique »²²⁷³. Le droit écrit constitue indéniablement une valeur référentielle pour les élus des deux chambres, mais toujours est-il que l'importance de la norme écrite dépend de sa perception et de sa réception par les élus. En dépit de sa soumission aux normes externes du droit parlementaire écrit, le règlement conserve subjectivement une place prépondérante dans le comportement des élus, alors que le Gouvernement tient pour acquis la place subordonnée du règlement telle que déterminée par le pouvoir constituant et vérifiée par le Conseil constitutionnel.

En apparence, le contrôle systématique du règlement des assemblées parlementaires rend l'autonomie de ces dernières « fortement limitée »²²⁷⁴. En effet, le droit parlementaire interne cesse d'être un droit autonome dans la mesure où il devient un droit « rattaché »²²⁷⁵ au droit constitutionnel *lato sensu* par le contrôle de constitutionnalité. Corrélativement, on assiste à une constitutionnalisation du droit parlementaire, non seulement au sein des

²²⁷⁰ G. BERGOUGNOUS, « Constitution et vie parlementaire », *op. cit.*, p. 269.

²²⁷¹ « Que les dispositions des règlements des assemblées parlementaires n'ont pas valeur constitutionnelle ; que, dès lors, la loi a été délibérée et votée selon une procédure régulière », Voir aussi : Cons. const., 80-17 DC, 20 janvier 1981, Cons. const., 81-136 DC, 31 décembre 1981, Cons. const., 89-261 DC, 28 juillet 1989, Cons. const., 90-274 DC, 29 mai 1989, Cons. const., 93-339 DC, 11 mai 1993, Cons. const., 99-419 DC, 9 novembre 1989.

²²⁷² O. BEAUD, *op. cit.*, p. 87.

²²⁷³ G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Dalloz, 1949, p. 411.

²²⁷⁴ B. GENEVOIS, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, Ed.STH, 1988, p. 126. Dans le même sens L. HAMON note « Les assemblées parlementaires passent de la condition de souverain assurés de l'immunité de juridiction à celle de justiciables », *in* « Quand les assemblées parlementaires ont des juges », *op. cit.*, p. 254.

²²⁷⁵ J-L. PEZANT, « Quel droit régit le Parlement ? », *op. cit.*, p. 68.

matières relevant du droit parlementaire figurant dans la Constitution, mais également dans le contrôle référentiel par rapport aux normes composant « le bloc de constitutionnalité ». Dans ces conditions, comme l'avait compris Michel Debré, « le règlement de chaque assemblée s'inscrit nécessairement dans le dispositif constitutionnel »²²⁷⁶. Le droit parlementaire fait donc doublement « partie du droit constitutionnel »²²⁷⁷, comme le relevait le doyen Prelot, non seulement en puisant l'une de ses sources dans la Constitution, mais également en existant juridiquement par la condition de sa stricte conformité.

Conçu originellement comme « un canon braqué contre le Parlement », pour réemployer l'expression de Charles Eisenmann, en vue d'empêcher « la déviation du régime parlementaire »²²⁷⁸, le Conseil assure la défense juridictionnelle des prérogatives du Gouvernement, auxquelles s'ajoutent les mécanismes de rationalisation du droit parlementaire constitutionnalisé. Cependant, le Conseil a admis très tôt l'extension de certains droits parlementaires en n'y retenant aucun grief constitutionnel. Dans une décision 71-42 DC, le Conseil déclare que les groupes parlementaires du Sénat disposent d'une liberté de création et il a également reconnu la légalité des sous-amendements (73-49 DC). Le Conseil est alors devenu, un organe en charge de la protection « d'éventuels abus de la part du Gouvernement, et recherchant aussi à éviter, qu'une majorité parlementaire n'affirme son omnipotence sur la minorité »²²⁷⁹.

Le Conseil constitutionnel a statué plusieurs fois en faveur du Gouvernement, lorsque le règlement des assemblées parlementaires prévoyait des prérogatives parlementaires s'inscrivant en contrariété avec la norme constitutionnelle. Il en fut par exemple ainsi à propos des initiatives prises par le Sénat de prolonger le délai de constitution des commissions d'enquête (66-28 DC) ou de fixer un délai pour examiner une proposition de résolution relative à un acte communautaire (92-315 DC). L'Assemblée nationale ne fut pas non plus épargnée avec, par exemple, la censure d'un droit de questionnement du Gouvernement par le Président de la commission (69-37 DC). Récemment la haute

²²⁷⁶ Michel Debré déclarait le 26 mai 1959, comme le note J-C. BECANE et Y. MICHEL, « un régime politique n'est pas fait uniquement du texte constitutionnel qui s'appelle Constitution ; bien d'autres textes ont une valeur sinon juridiquement égale, en tout cas fondamentalement analogue », in, JO, débat, AN, séance du 26 mai 1959, p. 552.

²²⁷⁷ M. PRELOT, *Droit parlementaire français*, Les cours de droit de l'IEP de Paris, 1957-1958, fascicule I, p. 5.

²²⁷⁸ Discours de Michel Debré du 27 août 1958.

²²⁷⁹ B. GENEVOIS, *op. cit.*, p. 132.

juridiction a refusé de faire droit à la reconnaissance d'une présidence paritaire pour les groupes politiques dans une décision 2013-664 DC²²⁸⁰.

Si l'appréciation de la constitutionnalité du règlement des assemblées parlementaires par le Conseil demeure discrétionnaire, il n'en demeure pas moins que les dispositions réglementaires « qui complètent ou pallient les silences constitutionnels »²²⁸¹ sont admissibles en cas de compatibilité. Ainsi en a-t-il été notamment de la reconnaissance du statut associatif des groupes parlementaires par la résolution du 13 mai 2015. L'article 2 de ladite résolution modifiait les articles 5 et 6 du règlement et disposait qu'un groupe parlementaire « est constitué en vue de sa gestion sous forme d'association, présidée par le président du groupe et composée des sénateurs qui y ont adhéré et de ceux qui y sont apparentés ou rattachés administrativement ». Dans une décision 2015-512 DC du 11 juin 2015, le Conseil a déclaré cette disposition conforme à la Constitution et notamment quant à la faculté pour les formations internes aux assemblées de se constituer groupes parlementaires²²⁸².

Initialement, le Conseil constitutionnel a entendu réaliser une application littérale de la Constitution, « partant du principe que tout ce qui n'est pas explicitement permis au Parlement par la Constitution est contraire à celle-ci »²²⁸³. Cette hiérarchisation du droit parlementaire était indiscutablement favorable au Gouvernement et aucunement au Parlement. Au sein de l'institution parlementaire et suivant la structure de celle-ci, la majorité et la minorité parlementaires étaient doublement démunies face à cette jurisprudence hostile à l'accroissement des droits parlementaires établi par le règlement. En effet, la majorité comme l'opposition perdaient la disposition de nouveaux droits parlementaires à opposer au pouvoir exécutif. De plus, la minorité parlementaire ne pouvait se prévaloir de droits nouveaux, faute de leur reconnaissance, à l'encontre de la majorité qui conservait le monopole de leur édicition comme de leur mise en œuvre. Désormais, le juge ne censure généralement que les articles des règlements qui comporteraient une illégalité

²²⁸⁰ Voir sur ce sujet, J. BENETTI, « La parité hors le règlement ! La censure par le Conseil constitutionnel de la faculté pour les groupes parlementaires de se doter d'une coprésidence paritaire », *Constitutions*, 2013, p. 157.

²²⁸¹ P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, *op. cit.*, p. 48.

²²⁸² Considérant 10 « Ces obligations n'emportent aucun contrôle sur la constitution des groupes parlementaires et ne sont dès lors contraires à aucune disposition de la Constitution ».

²²⁸³ P. AVRIL, « La majorité parlementaire ? », *op. cit.*, p. 48.

flagrante au texte constitutionnel, mais admet assez souplement l'octroi des droits parlementaires qui ne contreviendraient pas à la lettre ou à l'esprit du constituant originaire.

L'étendue du contrôle de constitutionnalité opéré par le Conseil constitutionnel sur le règlement des assemblées parlementaires n'a pas pour autant permis une primauté significative du droit constitutionnel sur le droit parlementaire écrit. L'autonomie réglementaire des assemblées est aujourd'hui préservée, indépendamment des craintes initiales légitimes qui ont pu survenir quant à l'instauration d'une juridiction contentieuse en charge de la confrontation des légalités parlementaires et constitutionnelles.

B. La fragilité de l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel en matière de règlement des assemblées parlementaires

La seconde chambre se singularise par le caractère tardif de l'adaptation de son règlement aux exigences imposées par le Conseil constitutionnel. Ce comportement témoigne d'une réserve vis-à-vis de l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel et de la subordination des règles de la légalité interne issues du droit parlementaire écrit aux règles de la légalité externe. Cette attitude se distingue de celle de l'Assemblée nationale, dont les modifications réglementaires suivant les griefs d'inconstitutionnalité soulevés par le Conseil sont immédiates pour ne pas dire expéditives. Cette dissemblance de réaction à la jurisprudence du Conseil illustre la différence d'appréciation de la hiérarchisation des normes du droit parlementaire et, plus généralement de l'application des règles du parlementarisme rationalisé. Elle traduit également la nature et la discipline de la majorité parlementaire puisque l'initiative comme le vote des modifications du règlement des assemblées parlementaires émanent de celle-ci.

Dans sa décision originaire 59-3 DC du 25 juin 1959, qui correspond au premier contrôle de constitutionnalité du règlement de la seconde chambre, le Conseil constitutionnel a invalidé ou a déclaré non conformes certaines dispositions de son règlement. Il est intéressant de noter, comme le relève François Luchaire, « que le Sénat ne s'est pas tout de

suite soumis à la décision du Conseil constitutionnel »²²⁸⁴. La modification du règlement sénatorial ne devait intervenir que dix-huit mois plus tard. Dans un sens inverse, l'Assemblée nationale a reconnu beaucoup plus rapidement l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel. La censure partielle du règlement de l'Assemblée nationale soumis pour la première fois au contrôle de constitutionnalité par la décision 59-2 DC du 24 juin 1959, a poussé cette dernière à tirer « immédiatement les conséquences »²²⁸⁵ des griefs d'inconstitutionnalité soulevés. Une résolution visant à modifier le règlement fut déposée quasiment dans la foulée de la censure du Conseil, et moins d'un mois plus tard la résolution avait été adoptée par la majorité.

Dans un sens identique, le règlement de l'Assemblée nationale fit l'objet d'une censure partielle au titre de la décision 69-37 DC rendue le 20 novembre 1969. Il s'en suivit une nouvelle fois une remarquable célérité, par l'adoption le 17 décembre 1969, quasiment un mois après jour pour jour, de la résolution modificatrice de celle censurée par le Conseil. L'une des explications de cette meilleure volonté des députés de se soumettre aux exigences formulées par le Conseil constitutionnel réside dans le système majoritaire de la V^e République et dans le lien qui unit le Gouvernement à la majorité parlementaire de l'Assemblée. Il est en effet fréquent, comme le note Alain Delcamp, que « le Premier ministre participe largement aux débats sur leur Règlement (celui des députés) »²²⁸⁶. Cette participation peut avoir un double objectif. Le premier est de dissuader la majorité parlementaire d'étendre les droits de la minorité et du Parlement plus généralement. Le second est d'inciter cette majorité à respecter la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

La censure partielle par le Conseil constitutionnel du règlement du Sénat fit prendre conscience à la seconde chambre de la direction présidentialiste 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 par le droit parlementaire. Le délai de réalisation des modifications réglementaires témoigne d'un désaccord de fond du Sénat vis-à-vis de cette

²²⁸⁴ X. PHILIPPE, « Le Sénat et le Conseil constitutionnel », in *Le Sénat de la V^e République : les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire*, Journée d'études organisée en partenariat avec le Comité d'Histoire Parlementaire et Politique, avec la participation de la FNSP et de l'Université Paul Cézanne (Aix-Marseille III). p. 81. Voir aussi, S. HUTIÈR, *Le contrôle parlementaire de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, Institut universitaire Varenne, coll. des thèses, 2016, 646 p.

²²⁸⁵ A. DELCAMP, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », *RFDC*, n°57, 2004, p. 41.

²²⁸⁶ *Ibid*, p. 40.

situation comme de la majorité sénatoriale à s'y soumettre. Toute modification rapide aurait été vécue comme une forme d'asservissement et de subordination de la majorité sénatoriale et plus largement de la seconde chambre à la juridiction constitutionnelle garante du parlementarisme rationalisé.

Cette contestation originaire de l'autorité des décisions du Conseil est apparue dès le commencement de la V^e République. Certains auteurs n'hésitèrent pas à parler à l'époque de « crise règlementaire »²²⁸⁷, crise qui devait se reproduire à de nombreuses reprises après l'alternance de 1981. Ainsi en 1992 le Sénat mit « plus d'une année »²²⁸⁸ à modifier son règlement concernant la mise en place des procédures abrégées (91-301 DC du 15 janvier 1992). Il en fut de même à propos des actes communautaires transmis par le Gouvernement aux assemblées législatives. Le Sénat introduisit à l'ancien article 73 bis RS une disposition suivant laquelle « Le Président du Sénat demande au Gouvernement de soumettre au Sénat la proposition d'acte communautaire en cause ». Le Conseil, dans une décision 92-315 DC du 12 janvier 1993, a déclaré cette disposition conforme à la Constitution sous réserve d'interprétation. Le Conseil déclarait notamment que cette disposition « ne saurait créer à l'égard du Gouvernement l'obligation de transmettre au Sénat des propositions d'actes communautaires (...) et que sous cette réserve, le deuxième alinéa de l'article 73 bis ne contrevient à aucune exigence constitutionnelle ». La disposition règlementaire fut donc déclarée valide sous réserve qu'elle soit interprétée dans le sens mentionné par le Conseil constitutionnel. À cet effet, le règlement des assemblées parlementaires comporte une note de bas de page mentionnant la décision du Conseil, son sens et sa portée aux fins de son application par les personnes habilitées à faire respecter le règlement de l'Assemblée par les élus. Or cette indication relevée par le Conseil est absente du règlement du Sénat, ce qui peut laisser présumer une certaine « inobservation »²²⁸⁹ de ce grief constitutionnel par la seconde chambre.

²²⁸⁷ Voir notamment, H. MICHON-DEVILLIERS, *Les réformes appropriées pour réhabiliter le Sénat*, Thèse de droit public, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2003, H. PONCEAU, « La crise règlementaire », *Politique*, n°45-47, 1969, p. 247.

²²⁸⁸ A. DELCAMP, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », *op. cit.*, pp. 41-42.

²²⁸⁹ S. DE CACQUERAY, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des Assemblées*, *op. cit.*, p. 265.

Mais on remarque aussi, comme le note Sophie de Cacqueray, « un respect circonstanciel par la seconde chambre de l'autorité de la chose jugée »²²⁹⁰ des décisions du Conseil. Cette remarque est particulièrement justifiée dans le cas des réserves d'interprétation. Le respect de l'autorité des décisions du Conseil passe notamment par la reproduction, au sein du règlement, des considérants signifiant explicitement une réserve quant à la légalité constitutionnelle d'une disposition du règlement parlementaire.

Le Conseil constitutionnel a accordé une particulière vigilance aux tentatives d'émancipation du Sénat vis-à-vis de la rationalisation. Par l'intermédiaire des réserves d'interprétation, le Conseil a par exemple, dans sa décision 95-368 DC, restreint la notion de jour de séance, dont la fixation relève des assemblées²²⁹¹. Le troisième alinéa de l'article 32 bis RS disposait « qu'au début de chaque session ordinaire, le Sénat fixe les semaines de séance de la session, sur proposition de la Conférence des présidents et qu'il peut ultérieurement décider de les modifier sur proposition de ladite conférence ». Dans sa décision du 15 décembre 1995, le Conseil constitutionnel a considéré que « cette disposition ne saurait faire obstacle au pouvoir que le Premier ministre tient, y compris en dehors des semaines de séance fixées par chaque assemblée, des dispositions précitées de l'avant-dernier alinéa de l'article 28 C. que, sous cette réserve, cet alinéa n'est pas contraire à la Constitution ». Cette réserve d'interprétation figure désormais dans le règlement du Sénat.

Tout en montrant « sa déférence »²²⁹² vis-à-vis de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et en reconnaissant l'autorité absolue de la chose jugée, la seconde chambre profite de l'absence de délai fixé par le constituant à l'article 62 C. pour s'octroyer tout le temps qu'elle juge nécessaire pour prendre en compte les griefs du Conseil dans la rédaction amendée du texte réglementaire. Tous ces éléments permettent donc d'affirmer « que le Sénat conserve une attitude de méfiance »²²⁹³ vis-à-vis du Conseil constitutionnel, garant de la conformité du droit parlementaire interne issu des règlements à la légalité externe. Cette attitude répétée depuis 1981 s'inscrit moins dans une opposition irréductible que dans une volonté de concilier la modification réglementaire avec le rehaussement des prérogatives parlementaires.

²²⁹⁰ *Ibid*, p. 264.

²²⁹¹ « Un jour de séance ne peut se prolonger au-delà de l'heure d'ouverture de la séance du lendemain et en tout état de cause au-delà d'une période de vingt-quatre heures », *Ibid*, p. 263.

²²⁹² *Ibid*.

²²⁹³ S. DE CACQUERAY, *op. cit*, p. 264.

Cette attitude témoigne d'un souci constant « d'affirmer l'autonomie du Sénat marqué par une certaine forme d'agacement liée à l'attitude très intransigeante du Conseil »²²⁹⁴. Les parlementaires de la seconde chambre n'entendent pas « s'humilier »²²⁹⁵ par la modification inconditionnelle de leur règlement à la suite des remontrances unilatérales du Conseil constitutionnel. « Loin de s'autocensurer »²²⁹⁶, le Sénat cherche à accroître ses compétences et cela indépendamment des configurations entretenues avec la majorité et de la jurisprudence constitutionnelle. Ainsi en 1990, le Sénat a souhaité instaurer « les procédures abrégées » et l'attitude des sénateurs vis-à-vis d'une éventuelle censure du Conseil révèle l'audace certaine de l'initiative. Au cours des débats, le sénateur Jacques Larché a indiqué « nous tentons une expérience. Le Conseil constitutionnel nous renverra notre copie dans un mois à peu près. Peut-être mériterons-nous un zéro pointé ? Nous verrons bien ! »²²⁹⁷.

Si la crainte de la censure par le Conseil constitutionnel est perceptible dans l'esprit des sénateurs, force est de constater qu'elle ne constitue pas un obstacle réel à la modification du règlement, tandis qu'à l'Assemblée nationale, la jurisprudence constitutionnelle dissuade l'esprit d'initiative dans la révision de son règlement. Cette attitude s'inscrit résolument dans le système majoritaire de la V^e République. Si le rôle de la majorité est de soutenir le Gouvernement, une telle fonction ne saurait se concevoir par des modifications réglementaires qui accroîtraient les prérogatives du Parlement et ainsi perturberaient la mission originaire de la majorité comme du parlementarisme rationalisé. La formation du Gouvernement et l'exécution de son programme ne sont pas tributaires de la majorité sénatoriale, ce qui autorise une latitude d'initiative dans les modifications apportées au règlement du Sénat.

Si le Conseil constitutionnel est juge de l'initiative et de la modification du règlement des assemblées parlementaires, son application par ces dernières est en revanche exemptée de tout contrôle. Faute de modification immédiate du règlement jugé non conforme et d'application rigoureuse de la décision du Conseil, la jurisprudence peut partiellement rester

²²⁹⁴ A. DELCAMP, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », *op. cit.*, p. 42.

²²⁹⁵ H. PORTELLI, Table ronde, in *L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel*, Les cahiers constitutionnels de Paris I, B. MATHIEU et M. VERPEAUX (dirs.), Dalloz, 2010.

²²⁹⁶ S. DE CACQUERAY, *op. cit.*, p. 260.

²²⁹⁷ JO débat Sénat, séance du 3 octobre 1990, session 1990-1991, p. 2439, *Ibid.*, p. 261.

« lettre morte ». Le Conseil ne pouvant s'autosaisir, il ne pourra que constater que les nouvelles modifications apportées par les assemblées à leur règlement tiennent compte des griefs précédemment relevés. Par ailleurs, contrairement au contrôle de constitutionnalité de la loi, le Conseil ne se prononce que sur l'objet de la résolution modificatrice et ne saurait prétexter de sa saisine pour réaliser une lecture du règlement dans son entier. L'interdiction faite au Conseil de statuer *ultra petita* en matière de règlement parlementaire permet l'exemption « de la sanction directe de son application par le Conseil constitutionnel »²²⁹⁸.

Cette limitation du contrôle de constitutionnalité permet encore au Parlement bicaméral de s'émanciper partiellement des mécanismes de rationalisation et des contraintes issues de la hiérarchie des normes du droit parlementaire. La rareté des décisions visant à sanctionner la rédaction comme la modification du règlement des assemblées parlementaires rend illusoire de penser que le Conseil constitutionnel participe à la rédaction formelle de ce dernier, préservant ainsi « l'autonomie réglementaire » de celles-ci.

La juridiction constitutionnelle possède un rôle prioritairement incitatif plutôt que directif. Ainsi l'absence de contrôle *a priori* de la recevabilité financière des amendements, entre 1978 et 2006 révèle, malgré les illégalités répétées relevées par le Conseil, que ce dernier ne dispose pas à l'instar du juge administratif, d'un pouvoir d'injonction assurant la bonne exécution et le respect par les assemblées parlementaires de ses décisions. La jurisprudence constitutionnelle ne s'avère contraignante que dans la seule mesure où le Conseil procède à « l'incorporation de dispositions que les chambres n'auraient pas prises et adoptées en toute indépendance »²²⁹⁹. Cette conception jurisprudentielle demeure favorable à l'autonomisation du droit parlementaire produit au sein du Parlement bicaméral de la V^e République, préservant ainsi les marges de manœuvre normatives et fonctionnelles de la majorité sénatoriale.

Il ne s'agit pas pour la seconde chambre de renier l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel, mais il s'agit de les admettre jusqu'à « la ligne jaune »²³⁰⁰. Cette audace dans

²²⁹⁸ P. AVRIL, « Droit parlementaire et droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 575.

²²⁹⁹ C-L. VIER, *op. cit.*, p. 197.

²³⁰⁰ « Si nous n'avons pas cette audace, nous risquons de nous enfermer dans un propos qui n'aboutira pas à grand-chose, d'autant que l'accord unanime des présidents de groupe sera, à mon avis, un solide verrou ! », Intervention de Jean Arthuis, JO débat Sénat, Séance du 4 octobre 1990, Session 1990-1991, p. 2492.

L'initiative du dépôt des résolutions modificatrices du règlement du Sénat ne cesse qu'à la date où le Conseil constitutionnel statue sur la constitutionnalité du règlement. L'organisation bicamérale du Parlement permet d'autant plus à la seconde chambre d'anticiper les censures futures du Conseil au nom de la cohérence de sa jurisprudence. Ainsi en 2014, l'Assemblée nationale dans une résolution en date du 17 septembre 2014 a modifié son règlement en vue de doter les groupes parlementaires d'un statut d'association. Le Conseil, dans une décision 2014-702 DC du 16 octobre 2014 a déclaré une telle disposition conforme à la Constitution, ce qui a permis à la seconde chambre, dans la résolution du 13 mai 2015, de conférer un statut identique à ses groupes politiques.

L'extension d'une disposition réglementaire à objet identique de l'Assemblée nationale vers le Sénat, et déclarée conforme par le Conseil, peut permettre au Sénat de reproduire une telle initiative sans risque de censure. Une telle initiative risque d'aboutir à une organisation interne similaire entre les chambres, mais toujours est-il qu'elle ne saurait entraver la volonté de rénovation et de modernisation entreprise par la seconde chambre dans le travail parlementaire. Par ailleurs, la déclaration de la conformité à la Constitution d'une disposition du règlement du Sénat peut inspirer des réformes en sens inverse pour l'Assemblée nationale. Depuis la résolution du 27 mai 2009, le règlement de l'Assemblée nationale prévoit la création d'un groupe parlementaire avec un effectif minimal de 15 députés²³⁰¹. Un tel abaissement a été déclaré conforme à la Constitution dans une décision 2009-581 DC du 25 juin 2009. La conformité constitutionnelle de cette initiative était cohérente la jurisprudence du Conseil puisque celui-ci avait déclaré conforme à la Constitution, dans une décision 71-42 DC du 18 mai 1971 par laquelle le Sénat avait fixé à 15 le nombre d'élus nécessaires à la création d'un groupe parlementaire. La cohérence jurisprudentielle peut ainsi satisfaire les volontés de conférer de nouveaux droits parlementaires aux élus des deux chambres et de réaffirmer le principe de l'autonomie gestionnaire interne des assemblées législatives face au système majoritaire et aux mécanismes de rationalisation.

²³⁰¹ Art.19 al.1 RAN.

Les règles écrites du droit parlementaire sont réputées être « prescriptives de comportement »²³⁰² pour les élus des deux assemblées. Tout agissement individuel ou collectif des parlementaires en dehors des règles issues du droit parlementaire écrit interne dans l'exercice du pouvoir législatif est présumé déviant en raison de sa contrariété aux règles de la légalité externe dont le Conseil assure le respect. Le droit parlementaire est alors soumis pleinement au droit constitutionnel et tend alors à se « juridiciser »²³⁰³ par la sanction du juge. Si les règles de la légalité constitutionnelle du droit parlementaire l'emportent sur les règles issues du droit interne écrit, il n'en demeure pas moins que le Sénat dispose de règles moins contraignantes que l'Assemblée nationale et s'émancipe davantage de la jurisprudence du Conseil et de la hiérarchisation du droit parlementaire qui dérive du contrôle de constitutionnalité.

La généralité des dispositions de la norme constitutionnelle comme du règlement des assemblées peut permettre à l'une des chambres « de tirer ou non parti des attributions constitutionnelles »²³⁰⁴ dont elle dispose. La constitutionnalisation du droit parlementaire a abouti au processus selon lequel « le droit saisit la politique »²³⁰⁵, dans la mesure où il encadre de façon contraignante l'action parlementaire des élus des deux chambres. La conjonction du droit écrit et de l'apparition du phénomène majoritaire va aboutir très vite à la création de ce que Jean-Luc Parodi appelle « de nouvelles règles non écrites »²³⁰⁶. Le développement des pratiques parlementaires dans les deux chambres va permettre en sens inverse que « la politique saisisse réciproquement le droit »²³⁰⁷ en imposant une lecture différente des sources écrites du droit parlementaire. La conjonction du fait majoritaire et de la rationalisation n'a jamais cessé de rendre « vivaces »²³⁰⁸ les règles non-écrites du droit

²³⁰² « Il n'y a plus de place ou un tel jeu de pouvoirs : les acteurs sont tenus de se conformer à la prescription sans possibilité d'en moduler l'application », in P. AVRIL, « La disparition du « programme » de l'article 49 », in *Mélanges en l'honneur de J. Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 10.

²³⁰³ L. FAVOREU, « L'apport du Conseil constitutionnel au droit public », *Pouvoirs*, n°13, 1980, p. 23.

²³⁰⁴ G. VEDEL, *op. cit.*, p. 411. D. ROUSSEAU parle également d'une « réalité permissive de la Constitution » favorable au développement du droit non écrit, in *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, 4^{ème} éd., 1996, p. 12.

²³⁰⁵ L. FAVOREU, *La politique saisie par le droit*, Economica, 1988.

²³⁰⁶ J-L. PARODI, « Lecture de la Constitution », *Projet*, septembre-octobre 1977, p. 953, cité par J-C. COLLIARD, « Un régime hésitant et déséquilibré », *Pouvoirs*, n°4, 1978, p. 120.

²³⁰⁷ L. FAVOREU, *op. cit.*

²³⁰⁸ P. AVRIL, « Une « survivance » : le droit constitutionnel non écrit ? », in *Mélanges offerts à P. Ardant*, LGDJ, 1999, p. 5.

parlementaire, permettant à la seconde chambre de les instrumentaliser afin d'infléchir la tutelle du système majoritaire.

Section 2 : La prééminence conceptuelle et normative des sources non écrites du droit parlementaire dans la tempérance du système majoritaire à la seconde chambre

Le droit non écrit puise sa source dans son environnement parlementaire et politique. Si le droit parlementaire écrit est le produit des autorités investies du pouvoir constituant, législatif ou réglementaire pour l'édiction du règlement, le droit parlementaire non écrit est le produit « de la collectivité »²³⁰⁹ parlementaire par le consentement reçu de ses membres. Le Sénat a toujours manifesté, par le concours de la règle non écrite, « une forte volonté d'interpréter la Constitution », et plus largement l'ensemble des règles écrites du droit parlementaire « en fonction de ses intérêts bien compris »²³¹⁰.

La seconde chambre a cherché originairement et continument sous la V^e République à privilégier les règles non écrites issues du droit parlementaire. Le développement des sources non écrites tient d'abord au cadre institutionnel au sein duquel elles puisent leur fondement comme leur finalité et qui permet la formation d'une certaine « conscience sénatoriale » (**Paragraphe 1**). L'environnement constitutionnel et institutionnel n'est régi que partiellement par les sources écrites de la légalité parlementaire et permet ainsi le développement des sources non écrites du droit parlementaire (**Paragraphe 2**). Leur croissance continue sous la V^e République et leur transposition réciproque aux deux chambres vont permettre une application des règles écrites du droit parlementaire dans un sens favorable à une autonomisation du Parlement, face au phénomène majoritaire et aux mécanismes de rationalisation du parlementarisme.

²³⁰⁹ M. PRELOT, *Droit parlementaire français*, Les cours de droit de l'IEP de Paris, 1957-1958, fascicule I, p. 44.

²³¹⁰ F. LAFFAILLE, « L'exception sénatoriale ou l'étrange puissance de la seconde chambre », in *Pouvoir exécutif et parlement de nouveaux équilibres ?*, X. MAGNON et R. GHEVONTIAN (dirs.), PUAM, 2012, p. 499.

Paragraphe 1 : Le fondement et l'environnement institutionnel des sources non écrites du droit parlementaire au sein de la seconde chambre

En tant qu'elles sont principalement le produit des assemblées parlementaires elles-mêmes, les règles issues du droit non écrit se définissent formellement par leur rattachement interne aux assemblées parlementaires. En ce sens, elles appartiennent à la légalité interne des assemblées parlementaires, bien que les normes écrites du droit parlementaire externe ne soient nullement étrangères à leur apparition. Le caractère peu précis des règles écrites de droit parlementaire a entraîné le développement des sources non écrites alors même que la logique du système constitutionnel et politique tendrait à en diminuer l'influence. Le développement des usages rattachés au droit parlementaire non écrit trouve prioritairement son fondement au sein du cadre institutionnel fixé par le constituant (A). Ces pratiques vont constituer des « piliers »²³¹¹ leur conférant la force obligatoire nécessaire à leur observation (B).

A. L'importance du cadre institutionnel dans la formation et le développement des pratiques parlementaires

L'apparition du fait majoritaire sous la V^e République ou son absence dans les républiques précédentes n'est pas directement liée à l'évolution quantitative des règles non écrites du droit parlementaire. Indépendamment du phénomène de majorité, René Capitant observait déjà en ce sens que le « droit du constituant ou du législateur n'est pas la seule forme de droit positif, qu'il y'a une « Constitution vivante » et que les pratiques politiques sont susceptibles d'engendrer des normes constitutionnelles qui complètent ou parfois abrogent les Constitutions écrites »²³¹². En tant qu'elles participent à combler les lacunes du droit écrit, les règles non écrites du droit parlementaire revalorisent la légalité issue de la tradition. Avant d'être le produit d'une majorité, la règle non écrite est d'abord le fruit d'une

²³¹¹ 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.

²³¹² R. CAPITANT, « Le droit constitutionnel non écrit », in *Recueil d'études en l'honneur de F. Geny*, Paris, Sirey, 1934, T.III, p. 2, cité par F. MODERNE, *op. cit.*, p. 41.

tradition parlementaire établie en lien avec la nature du régime politique et la structure du Parlement.

L'émergence du droit non écrit se trouve favorisée dans le régime politique au sein duquel il évolue au terme d'une tradition bien établie. Le régime parlementaire est par définition le régime politique le plus favorable au développement du droit non écrit. En effet, la collaboration oblige le constituant à prévoir les modalités des relations réciproques du Parlement et du pouvoir exécutif à l'occasion de la procédure législative, d'une part, et du contrôle de l'action gouvernementale, d'autre part. Le constituant ne saurait en revanche fixer l'ensemble des modalités concrètes d'application. La structure bicamérale du Parlement peut également être conçue comme favorable à l'émergence du droit parlementaire non écrit. La seconde chambre ne peut concevoir sa mission institutionnelle fixée par le constituant qu'en lien avec l'autre assemblée dans l'exercice collectif de la fonction parlementaire. L'élaboration du droit non écrit permet le plein essor du bicamérisme et ainsi la bonne réalisation de la mission des assemblées législatives.

Le phénomène majoritaire favorise la célérité de la décision politique exprimée par le Parlement, mais semble s'opposer à l'élaboration du droit parlementaire non écrit. En effet, l'assimilation des volontés des électeurs et des parlementaires fait de la volonté du peuple « la justification de toute règle obligatoire »²³¹³. Selon les principes de la démocratie majoritaire, le droit parlementaire écrit est « l'expression de la volonté générale », comme le note Daniel Levy, car il est le produit de la majorité parlementaire au sein des organes de direction qui participent à l'élaboration et à l'application de la règle de droit parlementaire écrit. Le droit écrit en tant qu'émanation de la majorité parlementaire, représentant la majorité électorale, acquiert alors une légitimité plus élevée que la règle non écrite. En effet, les mécanismes de rationalisation furent conçus dans la perspective d'obliger la majorité à user de son pouvoir de décision afin de donner au Gouvernement les moyens législatifs de déterminer et conduire la politique de la Nation et de satisfaire corrélativement l'opinion de

²³¹³ D. LEVY, « Le rôle de la coutume et de la jurisprudence dans l'élaboration du droit constitutionnel », in *Mélanges offerts à M. Waline.*, t.1, LGDJ, Paris, 1974, p. 40.

la majorité électorale. Toute norme extérieure aux règles du droit parlementaire formalisé est alors assimilée à un frein à la volonté majoritaire.

Dans un système d'organisation parlementaire bicamérale, la seconde chambre est conçue comme une force institutionnelle nécessaire pour résister aux emballements de la chambre populaire. La majorité parlementaire représente juridiquement la volonté générale exprimée par la Nation souveraine. Or cette dernière, comme le note Bagehot, ne songe « qu'aux grands traits de la politique et de l'Administration »²³¹⁴, ce qui se traduit par la nécessité d'une décision rapide et l'absence de préoccupation technique qualitative et quantitative au regard de la loi votée. Une telle préoccupation tendrait à retarder son entrée en vigueur. En encadrant les comportements individuels et collectifs, les règles du droit écrit parlementaire contribuent à une meilleure discipline et une célérité dans la décision parlementaire. À cette conception, la seconde chambre préfère l'instrumentalisation du temps parlementaire en sa faveur afin de faire « traîner l'affaire en longueur et d'opposer la force d'intérêt »²³¹⁵. En effet, la seconde chambre conçoit son rôle dans le système constitutionnel et politique comme une tempérance au pouvoir de la majorité exprimée par la première et ne s'estime pas engagée par le programme gouvernemental dont les membres n'émanent pas de sa structure. Ce mode de fonctionnement ne saurait se concevoir indépendamment de l'établissement de règles admises et intériorisées par ses membres. Déjà sous la III^e République, la discrétion et le silence de la seconde chambre ont contribué à lui faire acquérir « un droit de cité dans la République »²³¹⁶ par l'entremise du droit parlementaire non écrit suivant la logique bicamérale.

La configuration et l'effectif de la seconde chambre sont une première explication du développement de ses règles parlementaires non écrites. Depuis 1875, le Sénat a toujours été une assemblée moins nombreuse que la première chambre, ce qui participe de la convivialité et à la qualité des débats. La taille des assemblées peut alors être un moyen de créer, comme

²³¹⁴ Le pays ne s'occupe nullement du reste, et pourquoi le ferait-il ? Il n'a pas les éléments nécessaires pour déterminer son avis. Le détail des bills, ce qui sert d'instrument à l'administration, les parties du texte de l'œuvre législative, tout cela lui est étranger. Il n'y connaît rien, il n'a ni le temps ni les moyens de faire les recherches nécessaires pour s'en rendre compte, de sorte qu'une majorité de hasard, peut avoir aux communes une influence prédominante sur ces questions et peut faire la loi comme elle l'entend », in W. BAGEHOT, *The English constitution*, A public domain book, 2012, p. 166.

²³¹⁵ JOSEPH-BARTHELEMY, « Les résistances du Sénat », *RDP*, 1913, p. 383.

²³¹⁶ « Derrière cette discrétion net ce silence, il y a une œuvre effective », *Ibid*, p. 372.

le note Geneviève Mossler, « un esprit différent dans le cadre du processus délibératif et de rendre les délibérations plus efficaces, car organisées en comités plus restreints »²³¹⁷. À l'exception de la Chambre des *Lords* britannique, une telle observation est applicable dans la plupart des Parlements bicaméraux européens. Ce cadre est favorable à l'émergence du droit non écrit qui permet d'assurer une meilleure solidarité collective, dans un esprit moins partisan et davantage unifié face au Gouvernement et à sa majorité.

En dépit de l'existence d'une majorité parlementaire nette et cohérente, toute grande assemblée est soumise à « beaucoup de fluctuations », tendant à former ce que Walter Bagehot appelle « une collection de chambres que composent les membres »²³¹⁸. C'est un axiome de la science constitutionnelle, comme le note Joseph Barthelemy, que les assemblées nombreuses sont, indépendamment du régime politique et de la forme de Gouvernement où elles se situent, « turbulentes, tumultueuses, (...), sensibles aux mouvements emportés et irréfléchis »²³¹⁹. L'instauration du droit parlementaire écrit et sa soumission à la légalité constitutionnelle peuvent permettre dans cette perspective d'obtenir une certaine discipline de ses membres. Le phénomène majoritaire à l'Assemblée nationale n'encourage pas la majorité gouvernementale à privilégier le droit non écrit. Les députés de la majorité savent pertinemment que toute conduite défiante qui s'écarterait de règles internes codifiées s'attirerait les foudres du Gouvernement.

La vie parlementaire a au Sénat « un autre goût, une autre saveur, d'autres règles »²³²⁰. La discipline de vote n'existe que pour les groupes parlementaires fortement structurés (communiste, socialiste, gaulliste). Pour les autres formations parlementaires, c'est-à-dire celles qui occupent toujours à la seconde chambre une place charnière en l'absence de majorité absolue, « la tolérance est la règle lorsqu'il s'agit d'organiser la vie législative de l'assemblée »²³²¹. L'hétérogénéité de la composition des groupes parlementaires à la seconde chambre et dans leur faible structuration permettent aux

²³¹⁷ G. MOSSLER, *Problématique constitutionnelle du bicamérisme en Europe*, Thèse de droit public de l'université de Nancy, 2007, p. 219.

²³¹⁸ W. BAGEHOT, *op. cit.*, p. 166.

²³¹⁹ « Le Sénat étant une assemblée pondératrice, devait être peu nombreux. C'est en partie à cette restriction du nombre qu'est dû le ton particulier des débats de la Haute assemblée, différent de celui de la chambre populaire. », in, JOSEPH-BARTHELEMY, *op. cit.*, p. 382.

²³²⁰ F. CHEVALIER, *Le sénateur français : 1875-1995, essai sur le recrutement et la représentativité des membres de la seconde chambre*, LGDJ, 1995.

²³²¹ A. DELCAMP, « Le rôle législatif du Sénat », *RDP*, 1972, p. 1175.

sénateurs de préférer « les accords entre groupes ou entre personnes »²³²². Le Sénat ne possède pas de majorité « acquise d'avance »²³²³ et l'absence d'institutionnalisation de la majorité, favorise la flexibilité dans la recherche du consensus et des accords à l'intérieur des partis comme entre eux.

Les sénateurs apprécient « l'atmosphère feutrée de la seconde assemblée, la courtoisie qui y règne, les solidarités de corps qui s'y manifestent entre des élus d'horizons opposés et, pour finir, les convergences où ils se retrouvent »²³²⁴. De telles relations ne peuvent se concevoir avec un formalisme excessif dans l'établissement du droit parlementaire. La souplesse du droit écrit et le développement des règles non écrites sont davantage favorables à la recherche consensuelle des « majorités d'idées » plutôt que « des majorités arrêtées ». La connivence institutionnelle consécutive, propre à la seconde chambre, permet à ses membres de vivre autrement le phénomène majoritaire de la V^e République.

En vertu d'une tradition déjà bien établie, la seconde chambre agit comme un corps institutionnel au sein duquel s'observe une certaine forme de « style parlementaire ». Un tel comportement est difficilement identifiable puisqu'il n'obéit pas pour son développement au positivisme juridique, mais au contraire à l'intériorisation du droit non écrit. L'atmosphère ambiante au sein de l'institution sénatoriale possède quatre caractéristiques propres, comme le relève Jean-Pierre Marichy : « La vision des problèmes en longue période, l'absence de précipitation, la méfiance à l'égard des idéologies préconçues et le souci de stabilité »²³²⁵. La tradition et le style sénatorial sont ainsi notamment marqués « d'une volonté d'autonomie et d'indépendance des sénateurs par rapport aux contingences politiques »²³²⁶ exprimées par le système majoritaire. Dans un sens identique, Alain

²³²² *Ibid.*

²³²³ « Sa structure étant constituée de petits groupes autonomes par rapport à une tendance partisane et ne correspondant pas exactement avec elle », *Annales de la faculté de droit et de sciences sociales de Toulouse*, 1977, p. 410.

²³²⁴ « Les membres de la Seconde chambre ont le goût du consensus, la recherche de l'accord, la négociation qui est recherchée de préférence au combat frontal », in F. CHEVALIER, *op. cit.* Dans le même sens, A. LAURENS note : « Ah les heureux élus qui le sont pour neuf ans et dans des conditions si confortables ! Tout au Palais du Luxembourg, respire le confort et la calme. La moquette y est épaisse, le ton feutré et douce la lumière du jardin. Ici point d'agitation puérile, comme souvent au Palais Bourbon. », in *Le métier politique ou la conquête du pouvoir*, Paris, Ed. Alain Moreau, 1980, p. 171.

²³²⁵ J-P. MARICHY, *La deuxième chambre dans la vie politique française depuis 1875*, LGDJ, 1969, p. 290.

²³²⁶ V. BOYER, « Le Sénat contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *RFDC*, n°85, 2008, p. 58.

Delcamp note que « l'assemblée du Luxembourg (est) vécue comme un lieu de dialogue où les clivages de nature idéologique [...] peuvent s'effacer devant la recherche du bien commun »²³²⁷. La tradition sénatoriale permet donc à la majorité et à la minorité sénatoriales de « tenter de résister face à la logique majoritaire et de tenter de s'en dégager »²³²⁸.

Cet état d'esprit inhérent au bicamérisme peut être qualifié de « conscience sénatoriale ». La « conscience sénatoriale », selon l'expression définie par Pierre Mouzet, regrouperait « l'ensemble des propos et attitudes des sénateurs et les représentations idéologiques, exprimées ou impliquées par l'expression, et les comportements politiques qui révèlent la connaissance de leur appartenance à une institution dont la place, le statut et les compétences, parfaitement déterminés, doivent être défendus sinon améliorés »²³²⁹. Ce phénomène de conscience trouve son origine dans le développement de traditions dont les sources peuvent être recherchées dans les caractéristiques du mandat sénatorial. Il est possible d'y voir un phénomène institutionnel de première importance : « d'abord parce qu'il est constitutif de l'identité sénatoriale au même titre que la stabilité même de sa majorité ensuite ; ensuite parce qu'il influe lui-même sur l'évolution du système politique »²³³⁰.

La durée du mandat permet aux élus de la seconde chambre de « découvrir derrière les opinions politiques qui les séparent les qualités qui les rapprochent »²³³¹. Celle-ci contribue à la répétition au cours du même mandat, comme le note René Chazelle, « de précédents qui peuvent cependant paraître, en valeur absolue, assez éloignés les uns des autres »²³³². Les absences de renouvellement intégral et du droit de dissolution ainsi que le suffrage universel indirect permettent également une « lente stratification des effectifs assurant l'acclamation de chacun, la transmission et en fin de compte la permanence de la conscientisation »²³³³. Enfin, le renouvellement non intégral, hérité de 1875, « place les

²³²⁷ A. DELCAMP, *Le Sénat et la décentralisation*, Economica, Paris, 1991, p. 22.

²³²⁸ V. BOYER, « Le Sénat contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *op. cit.*, p. 60.

²³²⁹ P. MOUZET, *Le Sénat et la révision constitutionnelle sous la cinquième République*, t.1, Thèse de doctorat en droit public, 1997, p. 69.

²³³⁰ *Ibid.* « Les précédents doivent se répéter, identiques, durant assez longtemps pour acquérir une valeur normative forte. A cet égard une institution stable et durable est un terrain privilégié de développement du droit coutumier », R. CHAZELLE, *op. cit.*, p. 713.

²³³¹ J. ROCHE, « Le Sénat dans la Constitution de la V^{ème} République », *RDP*, 1959, p. 1150.

²³³² R. CHAZELLE, *op. cit.*, p. 713.

²³³³ P. MOUZET, *op. cit.*, 1997.

nouveaux sénateurs en position toujours minoritaire parmi leurs pairs, qui réunissent déjà plusieurs années de mandat »²³³⁴.

Ces éléments institutionnels permettent la stabilisation d'une majorité sénatoriale et ainsi le développement du droit parlementaire non écrit en son sein. En effet, le renouvellement intégral de l'Assemblée, par la rupture qu'il constitue, ne favorise pas la continuité, condition de la création de coutumes. Si le temps est un « élément constitutif »²³³⁵ du droit parlementaire coutumier, les effets institutionnels du mandat sénatorial sont indéniablement favorables à son extension et à son acculturation.

B. L'acquisition du caractère normatif de la règle non écrite dans le système majoritaire

Le droit constitutionnel écrit fixe le cadre général de l'organisation des pouvoirs publics et les rapports qui s'établissent entre eux. Il correspond à un système juridique normatif formalisé et contraignant pour les acteurs politiques. La Constitution écrite forme « le noyau dur relatif aux institutions »²³³⁶, entendu selon Pierre Avril, « comme les organes, les compétences et les procédures, mais sans englober l'application de la norme constitutionnelle ». L'application du droit constitutionnel écrit se trouverait donc soustraite à toute réglementation effective prévue par le constituant. C'est dans cette finalité que le droit parlementaire écrit trouve sa justification, en venant pallier les lacunes du constituant par le concours des deux chambres. Les acteurs seraient dans cette conception en charge de l'élaboration et l'application de règles formalisées assurant le fonctionnement du système politique et constitutionnel. Le droit écrit doit être entendu dans un sens formel comme régissant l'agencement, le fonctionnement et les relations entre les pouvoirs publics, mais son corollaire « en est que le fond du droit dépend des autorités qui l'appliquent, soit pour développer le régime esquissé par les textes, soit pour l'infléchir, soit encore pour en contredire le dessein »²³³⁷. L'application de la Constitution est conditionnée par « les

²³³⁴ R. CHAZELLE, *op. cit.*, p. 714.

²³³⁵ *Ibid.*, p. 713.

²³³⁶ P. AVRIL, « Une « survivance » : le droit constitutionnel non écrit ? », *op. cit.*, p. 5.

²³³⁷ P. AVRIL, *Les conventions de la Constitution*, coll. Leviathan, PUF, 1997, p. 7.

rapports politiques »²³³⁸ et, dans cette perspective, par les règles non écrites. Au sein du système majoritaire de la V^e République, la pratique politique, ne peut être appréhendée comme un simple fait matériel, mais constitue davantage « un acte juridique producteur de norme »²³³⁹, favorable à une autonomisation normative des assemblées parlementaires.

À l'image de la Constitution du 26 octobre 1946, il apparaît que les normes juridiques et, parmi elles, les mécanismes de rationalisation ne produisent « pas automatiquement les résultats attendus par ceux qui les élaborent »²³⁴⁰. L'une des applications réside dans le développement du droit parlementaire non écrit. Le développement du droit parlementaire non écrit n'est nullement étranger à la règle de droit et tend au contraire à devenir le produit de cette dernière. La pratique parlementaire ne doit pas être détachable du droit, comme le relève Armel Le Divellec, mais doit au contraire être perçue « comme un moment de la fabrication du droit lui-même »²³⁴¹.

Le fait majoritaire aboutit à « une rigidité des comportements »²³⁴², qui est le corollaire nécessaire à la discipline des élus. Le phénomène est désormais un acquis du système constitutionnel, mais ne saurait être qualifié de « convention de la constitution »²³⁴³, bien qu'il constitue une source de normes juridiques non écrites au profit généralement du Gouvernement. Si les normes écrites du droit parlementaire n'exigent pas expressément un comportement directionnel pour les parlementaires, elles le recommandent implicitement car elles obéissent au système majoritaire. Dans un sens contraire, l'absence de règle formalisée du droit parlementaire permet le développement de pratiques parlementaires d'une grande souplesse favorisant l'autonomie des comportements des élus et le relâchement de la discipline majoritaire.

Le développement accru du droit parlementaire non écrit permet une sorte de juxtaposition de la valeur juridique des deux sources formelles du droit parlementaire. Dans

²³³⁸ « Parce que les prérogatives que le droit attache à l'exercice des compétences sont, par nature, discrétionnaires et que leur mise en œuvre dépend de l'usage qu'il est politiquement possible d'en faire », in P. AVRIL, « Une « survivance » : le droit constitutionnel non écrit ? », in *Mélanges offerts à P. Ardant, op. cit.*, p. 5.

²³³⁹ D-G. LAVROFF, « La Constitution et le temps », in *Mélanges offerts à P. Ardant, op. cit.*, p. 225.

²³⁴⁰ A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du parlementarisme négatif à la française ? : Une problématique introductive à l'étude de la révision constitutionnelle de 2008-2009 », *op. cit.*, p. 29.

²³⁴¹ *Ibid.*, p. 15.

²³⁴² J. MASTIAS, « Système majoritaire et bicamérisme », *Pouvoirs*, n°85, 1998, p. 91.

²³⁴³ B. FRANCOIS, « La question de la majorité parlementaire », in *Mélanges en l'honneur de P. Avril, op. cit.*, p. 320.

l'esprit des parlementaires des deux chambres, le droit non écrit à la même valeur que le droit écrit bien que l'opposition tende, par l'intermédiaire du rappel à règlement, à signaler publiquement que telles pratiques ou usages sont contraires à la norme intérieure de l'Assemblée. En appliquant le droit coutumier, comme le note le doyen Prelot, « l'organe parlementaire étatisé ce droit, le « juridicise » (...) aussi fortement qu'il le ferait en prenant la même mesure par la voie écrite »²³⁴⁴. La seconde chambre a rapidement accordé sa préférence pour le droit parlementaire non écrit, dont les modalités de création coïncident avec la volonté des sénateurs d'être « maîtres chez eux »²³⁴⁵. L'existence des règles issues des pratiques parlementaires va contribuer à « vivifier l'autonomie du droit parlementaire »²³⁴⁶ et tout particulièrement à la seconde chambre.

Les règles non écrites qui régissent les comportements individuel et collectif des élus du Parlement sont par définition des normes « qui ne figurent pas dans les textes de référence »²³⁴⁷ de la légalité externe du droit parlementaire. Toutefois leur absence formelle au sein du droit positif ne peut suffire à leur ôter toute valeur normative. Indépendamment du critère formel, le droit parlementaire peut être considéré au même titre que le droit constitutionnel comme un « droit politique »²³⁴⁸. Matériellement, il s'analyse comme un droit interne à une institution en charge de régir la vie civique de son enceinte et entre les acteurs politiques. Organiquement, il l'est d'autant plus que ce droit est produit par les organes directionnels des chambres, qui sont également en charge de son respect (Bureau et Conférence des présidents). En ce sens le droit parlementaire non écrit au même titre que le droit écrit est produit par la majorité, ce qui légitime la crainte d'une « application ou d'une interprétation en sa faveur »²³⁴⁹ et au détriment de la minorité. Toutefois, pris en sens inverse, ce droit peut également être protecteur de la minorité, « qui peut l'invoquer contre les décisions de la majorité »²³⁵⁰. Ce droit parlementaire « virtuel » se concrétise ou non, comme le note Julie Benetti, « dans la pratique selon l'application qui en est faite par les

²³⁴⁴ M. PRELOT, *Droit parlementaire français*, *op. cit.*, p. 38.

²³⁴⁵ J. MASTIAS, « Système majoritaire et bicamérisme », *op. cit.*, p. 91.

²³⁴⁶ J. GICQUEL, « Sur l'autonomie du droit parlementaire : Aspects récents », *op. cit.*, p. 195.

²³⁴⁷ P. AVRIL, « Une « survivance » : le droit constitutionnel non écrit ? », *op. cit.*, p. 2.

²³⁴⁸ J.-L. PEZANT, « Quel droit régit le Parlement ? », *op. cit.*, p. 69.

²³⁴⁹ *Ibid.*

²³⁵⁰ *Ibid.*

acteurs politiques »²³⁵¹. La force obligatoire qui se dégage des règles non écrites du droit parlementaire dépend des finalités établies par le système constitutionnel et politique sur lesquelles elles reposent.

La Constitution du 4 octobre 1958 ouvre la voie à la réhabilitation du bicamérisme, en faisant du Sénat une « partie intégrante du Parlement français »²³⁵². La seconde chambre n'est donc pas enserrée « dans un carcan constitutionnel, législatif et réglementaire si étroit »²³⁵³ et c'est son absence qui va permettre corrélativement le développement de la règle non écrite vers une plus grande autonomie fonctionnelle du Parlement. L'affaiblissement institutionnel du Parlement ne doit pas être recherché dans le seul encadrement de l'autonomie juridique et politique des assemblées législatives. La pratique des parlementaires de la majorité laisse à penser que ces derniers ont « intériorisé leur abaissement »²³⁵⁴. C'est surtout le « *self restraint* » des députés de la majorité vis-à-vis de l'Exécutif²³⁵⁵ comme le note Armel Le Divellec, qui caractérise la prééminence du second sur le premier et sur le Parlement plus généralement.

L'essor des sources écrites du droit parlementaire n'a en rien fait disparaître la volonté de résurgence pour les parlementaires des règles non écrites. Le tournant a été incontestablement, comme le note Alain Delcamp, l'alternance de 1981. La conscience institutionnelle sénatoriale a dû « s'accommoder de la division idéologique et cet accommodement ne s'est pas fait sans difficulté »²³⁵⁶. Ces règles non écrites trouvent leur fondement à la fois dans le système juridique de la V^e République, mais plus encore dans son système politique, car elles sont le produit d'une tradition qui transcende le fait majoritaire et la rationalisation du parlementarisme. Leur survie aux différentes formes de Gouvernement et de régime politique finit par leur conférer une valeur juridique

²³⁵¹ J. BENETTI, « Les rapports entre Gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », *Jus politicum*, n°6, 2011, p. 1. Voir aussi, du même auteur, « Et si le Sénat n'existait pas ? », *Pouvoirs*, n°159, 2016, pp. 5-14.

²³⁵² René CHAZELLE, *op.cit.*, p.713.

²³⁵³ *Ibid.*, p.721.

²³⁵⁴ A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du parlementarisme négatif à la française ? : Une problématique introductive à l'étude de la révision constitutionnelle de 2008-2009 », *op. cit.*, p. 19. G. CARCASSONNE, qualifiait dans un sens identique « la culture autoritariste des relations entre le Gouvernement et le Parlement en France », in « Entretien avec Guy Carcassonne », disponible sur <http://juspoliticum.com/article/Entretien-avec-Guy-Carcassonne-87.html>

²³⁵⁵ *Ibid.*

²³⁵⁶ A. DELCAMP, *op. cit.*

d'importance égale à la règle de droit écrit. Le système constitutionnel et politique de la V^e République permet le développement en continu des normes non écrites du droit parlementaire, dont les différentes typologies vont permettre une réception variable par les acteurs parlementaires en fonction de l'autorité dont elles sont investies.

Paragraphe 2 : La réception et l'instrumentalisation des sources non écrites du droit parlementaire par la seconde chambre

Le droit parlementaire non écrit est généralement regroupé par application du critère formel et retenu par la doctrine sous le qualificatif de « pratiques ». Communément ces pratiques se distinguent du droit écrit dans la mesure où elles ne figurent pas expressément dans un texte écrit, et que leur répétition conduit à leur maintien au sein de l'enceinte des chambres. Les deux assemblées connaissent indissociablement un ensemble de pratiques des acteurs parlementaires en application du droit parlementaire écrit. Leur répétition finit par leur conférer une forme d'obligation pour les élus. En revanche, il convient d'opérer une classification des différentes pratiques en vigueur au sein du Parlement bicaméral, afin d'en distinguer la variété des cas d'émancipation normative à l'égard du droit écrit et de la rationalisation (A). Une place spécifique devra être réservée aux « conventions parlementaires », qui constituent la plus significative des pratiques conventionnelles des acteurs parlementaires des deux chambres, dans une volonté conjointe de réduire la tutelle du système majoritaire (B).

A. La variation de l'acquisition du caractère normatif des pratiques parlementaires

Le développement des règles issues du droit parlementaire non écrit trouve sa source dans l'incapacité des normes écrites à régir l'ensemble des situations internes aux assemblées²³⁵⁷. Cette inaptitude du droit écrit explique la succession des pratiques

²³⁵⁷ B. CONSTANT affirmait en ce sens « Il est impossible... de tout régler, de tout écrire, et de faire de la vie et des relations des hommes entre eux un procès-verbal rédigé d'avance, où les noms seuls restent en blanc... Quoi qu'on en fasse, il reste toujours, dans les affaires humaines, quelque chose de discrétionnaire », *Principes de politique* texte repris dans *De la liberté chez les Modernes*, Le livre de poche, Coll. Pluriel, 1980, p. 358.

parlementaires indépendamment des régimes politiques et des formes de Gouvernement connues par la France dans son histoire constitutionnelle. La plupart des normes non écrites rattachées aux pratiques parlementaires sont regroupées sous la classification d'« usages » et de « précédents ». Indépendamment de leur appellation, ces normes constituent « des sources dérivées d'application du droit écrit »²³⁵⁸ et sont plébiscitées par les membres de la seconde chambre comme des éléments normatifs indissociables à l'identité de l'institution sénatoriale.

Le droit non écrit ne doit pas être assimilé dans sa généralité à la coutume, car la coutume ne « recouvre pas tout le droit non écrit »²³⁵⁹, mais seulement une partie de celui-ci. Si la jurisprudence constitutionnelle a écarté la « coutume comme fondement de son interprétation des normes constitutionnelles »²³⁶⁰, elle n'a toutefois pas entendu exclure les mesures prises isolément de la norme constitutionnelle et qui régissent « la vie intérieure »²³⁶¹ des Chambres. La différence principale entre la qualification retenue de « coutume » et telle ou telle pratique dans l'enceinte d'une assemblée constituant un « processus coutumier »²³⁶² réside principalement dans l'absence d'« intervention du juge qui la constate et l'applique »²³⁶³. À défaut de sanctions juridiques, elles possèdent en revanche des « conséquences politiques »²³⁶⁴ dans la mesure où un parlementaire peut en souligner publiquement la violation lors des débats législatifs. Le rapport à la règle écrite dont elle constitue une application permet d'établir une distinction au sein des pratiques, dont les « précédents » et les « usages » constituent la catégorie principale des normes parlementaires non écrites.

²³⁵⁸ « *Secundum legem* », in M. LAFLANDRE, *op. cit.*, p. 49.

²³⁵⁹ D. LEVY, *op. cit.*, p. 83.

²³⁶⁰ P. AVRIL, J. et J-E. GICQUEL, *op. cit.*, p. 22.

²³⁶¹ « La vie intérieure exige l'émission de commandement d'une portée plus ou moins étendue et provoque la naissance de règles, issues de la coutume et des pratiques. Il faut reconnaître à cet ensemble de règles le caractère de normes juridiques. Mais, à raison de leur fonction, de leur champ d'application et du pouvoir dont elles émanent, ces règles sont séparées par une différence de nature des règles constitutives de l'ordre juridique général : elles se situent dans un autre plan », in J. RIVERO, *op. cit.*, p. 380.

²³⁶² P. AVRIL, J. et J-E. GICQUEL, *op. cit.*, p. 22.

²³⁶³ C. EISENMANN, *Cours de droit administratif*, LGDJ, 1982, I, p. 456.

²³⁶⁴ F. LUCHAIRE, « De la méthode du droit constitutionnel », *RDV*, 1981, p. 286.

L'usage se caractérise comme « la répétition de précédents sans fondement textuel »²³⁶⁵. Il est donc un précédent accoutumé qui écarte toute référence à la règle écrite. Peuvent être rattachées à ces usages l'ensemble des règles de bienséance et de « courtoisie parlementaire »²³⁶⁶ telles que se lever lorsque le Président vient présider la séance publique, applaudir la réception d'une délégation étrangère ou observer une minute de silence lors du décès d'un élu. De tels usages possèdent nécessairement une autorité politique relative, mais n'en sont pas pour autant méconnus au gré des renouvellements parlementaires et des configurations majoritaires.

D'autres usages parlementaires peuvent révéler « un fondement politique conférant à un caractère obligatoire plus marqué »²³⁶⁷, à l'instar de l'usage des droits parlementaires mis à la disposition du Président de l'Assemblée en tant que parlementaire. Dans cette optique, l'usage veut que le président « mette en sommeil le droit d'initiative législative »²³⁶⁸. Le Président du Sénat est donc rarement l'auteur ou le signataire de propositions de loi ou d'amendements et s'abstient généralement de voter. Ces usages ont été respectés indépendamment de l'émergence d'une majorité sénatoriale et de sa discordance éventuelle avec le Gouvernement depuis 1981. Ces usages sont en revanche dépourvus d'effet contraignant et n'en demeurent pas « moins réversibles »²³⁶⁹ suivant la conjoncture majoritaire, mais toujours est-il qu'ils demeurent finement observés par les deux chambres et leurs entorses constituent de réelles exceptions qui ne sauraient conduire à leur négation face au système majoritaire.

Les sources non-écrites du droit parlementaire forment continument « un corpus étendu » rattaché aux normes écrites du droit parlementaire. Si le système constitutionnel et politique de la V^e République a entendu lutter contre le développement des règles non écrites, la réflexion du Président Dupin garde encore toute son actualité au sein des deux chambres

²³⁶⁵ S. DE CACQUERAY, *op. cit.*, p. 307.

²³⁶⁶ P. AVRIL et J. GICQUEL, parlent de « règles de politesse », *op. cit.*, p. 18, informations relevées par M. LAFLANDRE, *op. cit.*, p. 48.

²³⁶⁷ P. AVRIL et J. et J-E. GICQUEL, *op. cit.*, pp. 19-20. Les mêmes auteurs signalent que certains usages se rapportent à une autorité « technique ». Notamment quant à la tradition pour le Président de l'Assemblée de suivre l'avis du Président de la commission des finances au cas où l'irrecevabilité de l'article 40 a été soulevée.

²³⁶⁸ F. LAFFAILLE, *Le Président du Sénat depuis 1875*, Thèse de doctorat en droit public, l'Harmattan, 2003, p. 74.

²³⁶⁹ J-L. PEZANT, « Quel droit régit le Parlement ? », *op. cit.*, p. 73.

lorsqu'il affirmait déjà sous la III^e République : « Je ferai remarquer à la Chambre que son Règlement se compose à la fois du Règlement écrit et des précédents »²³⁷⁰.

Cette logique consistant à rappeler l'existence et à privilégier le droit non écrit est particulièrement observable à la seconde chambre où le fait majoritaire est beaucoup moins vif. Par le développement continu d'une série de règles non écrites, « le Sénat a dû pallier les silences de son règlement et créer des procédures d'usages pour lesquelles l'Assemblée nationale dispose de règles écrites »²³⁷¹. En ce sens, l'Assemblée nationale fixe les jours et les horaires de la tenue des séances à l'article 50 de son règlement. À la seconde chambre, la séance s'entend comme une journée entière et la séance de la veille doit être en principe levée au plus tard à minuit et demi, comme le note Jean-Louis Hérin, compte tenu de « la règle traditionnelle des neuf heures d'interruption de séance »²³⁷². Les instances collégiales décisionnelles des chambres peuvent donc être à l'origine d'accords ou d'ententes dont la détermination et la flexibilité « sont préférables au texte écrit »²³⁷³.

Les deux assemblées parlementaires accordent volontiers une importance non négligeable aux précédents, qui sont répertoriés par le Service de la Séance afin d'organiser une « jurisprudence »²³⁷⁴ venant combler les lacunes du règlement. Les précédents désignent, selon Eugène Pierre, « les décisions prises par le Président de l'assemblée pour interpréter le règlement »²³⁷⁵. Le droit parlementaire a toujours constitué dans l'histoire constitutionnelle des assemblées parlementaires « un droit de précédents »²³⁷⁶. Ces derniers constituent la valeur de référence principale des élus comme des fonctionnaires parlementaires, leur rôle étant de venir préciser les modalités d'application du règlement. Le précédent doit en revanche recevoir la sanction univoque du président de l'Assemblée pour acquérir une force suffisante à son autorité sans entraîner une rupture d'égalité parmi les

²³⁷⁰ M. LAFLANDRE, *op. cit.*, p. 45.

²³⁷¹ R. CHAZELLE, *op. cit.*, p. 721.

²³⁷² J-L. HERIN, « L'ordre du jour. Sept années de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », 2003, n°105, pp. 159-176.

²³⁷³ « Il a été ainsi convenu, à l'initiative du Président du Sénat, que la séance serait levée avant minuit, si la Conférence a décidé un « soir » et non pas une « nuit », après minuit sauf décision contraire prise par le président de séance en fonction du déroulement des débats », in J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, Montchrestien, 2^{ème} éd., 2012, p. 69.

²³⁷⁴ P. AVRIL, J. et J-E. GICQUEL, *op. cit.*, p. 22.

²³⁷⁵ E. PIERRÉ, *De la procédure parlementaire, étude sur le mécanisme intérieur du pouvoir législatif*, Quantin, Paris, 1887, p. 19.

²³⁷⁶ C. ENFERT, *Le règlement du Sénat sous la V^e République*, Economica, 1999, p. 214.

parlementaires de la majorité comme de la minorité.²³⁷⁷. Le précédent acquiert alors une certaine autorité politique, car sa création est approuvée par les acteurs politiques membres du Bureau qui en vérifient le respect, en vue d'une interprétation qui s'impose aux élus des chambres.

Le « précédent » se distingue de la norme de droit écrit, en ce qu'il obéit à une interprétation de la règle. Il est alors le produit d'une démarche intellectuelle réalisée par l'autorité politique (les membres du Bureau en liaison avec la direction de la séance) ayant produit un travail d'exégèse. Le précédent a donc pour objet de combler les lacunes rédactionnelles de la norme écrite de droit parlementaire, par un travail d'interprétation destiné à régir une situation non prévue par les textes et sans doute amenée à se reproduire *a posteriori*.

Le fait majoritaire s'inscrit en porte-à-faux avec la pratique du précédent. Le droit non écrit est supposé favoriser la minorité parlementaire et corrélativement entraver le pouvoir de la majorité en favorisant la lenteur des débats. Paradoxalement, l'opposition n'est pas nécessairement favorable au développement des précédents, car ils sont instrumentalisés par le « pouvoir majoritaire » et la minorité ne peut se réfugier derrière l'arme de l'écrit pour signaler publiquement la violation des règles de la délibération parlementaire. Le danger est alors que l'interprétation sur laquelle repose le précédent risque d'être opérée « en faveur de l'interprète qui s'approprie alors pourrait-on dire la norme interprétée »²³⁷⁸. Cette menace légitime la formalisation du droit non écrit et plus largement l'autorité de l'écrit. L'insertion dans le règlement d'une pratique est perçue comme « un aboutissement, une consécration ultime »²³⁷⁹, puisqu'elle s'impose à l'ensemble des élus et que son autorité ne saurait être contestée.

²³⁷⁷ « Tout ce qui se passe dans une assemblée et touche à la procédure ne constitue pas un précédent (...) dans la vie ordinaire et lorsqu'il y a entre les membres un accord absolu, certaines formalités sont négligées ou abrogées (...) sans constituer un précédent. Ce qui constitue un précédent, c'est la décision que le Président rend *ex cathedra* lorsqu'il entend contester l'application d'un texte réglementaire et que, dans sa conscience, aucun doute ne s'élève ; c'est également la résolution prise par la chambre lorsqu'un cas a paru douteux et lui est soumis. Ce qu'une chambre cherche dans l'examen des précédents, c'est le moyen le plus pratique, de procéder sans faire de tort à personne. Un précédent qui serait trop rigoureux, qui blesserait le droit d'un membre, ne serait pas un bon précédent. Il aurait besoin d'être adouci ou rectifié pour recevoir son application », in E. PIERRE, *op. cit.*, pp. 30 et 38.

²³⁷⁸ C. ENFERT, *op. cit.*, p. 223.

²³⁷⁹ B. LUISIN, « L'interprétation du règlement de l'Assemblée nationale par les précédents », *op. cit.*, p. 1120.

À l'Assemblée nationale, la volonté « d'éliminer des précédents pour leur substituer le texte du règlement »²³⁸⁰ est manifeste. Le Sénat considère pour sa part qu'il vaut mieux ne pas s'enfermer « dans des règles trop strictes qui peuvent être soit injustes, soit inadaptées, voire inapplicables, dans certaines circonstances »²³⁸¹. Le bicamérisme pousse nécessairement la seconde chambre à être en contact permanent avec un autre pouvoir et ne peut donc s'enfermer dans un carcan formel. Dès lors, le domaine laissé à la pratique sera synonyme « de libre détermination par la majorité des membres du Sénat »²³⁸², alors que le domaine laissé à la théorie formaliste du règlement est quant à lui encadré par les règles de la rationalisation et le système majoritaire.

La majorité des précédents des assemblées parlementaires confirme « les dispositions précises »²³⁸³ d'un article du règlement et dispose en conséquence d'une autorité limitée puisqu'ils se bornent à faire interprétation d'un texte à la portée peu équivoque. Les précédents peuvent également avoir une fonction « supplétive » et interviennent pour compléter les lacunes réglementaires, comme par exemple la fixation de la durée d'une suspension de séance²³⁸⁴. Plus rarement, certains précédents peuvent avoir une fonction *contra legem* telle que la discussion d'un texte indépendamment du dépôt du rapport de la commission²³⁸⁵.

Les précédents disposent d'une autorité juridique trop faible pour permettre la création de nouveaux droits parlementaires pour les élus. Au sein du système majoritaire, le maintien des précédents reste néanmoins souhaitable pour plusieurs raisons. D'abord, les précédents permettent de donner une forme de constance dans l'application du règlement et ainsi de réduire « les risques d'arbitraire et de partialité auxquels le Président de séance est toujours exposé »²³⁸⁶, en tant que membre de la majorité parlementaire. Ensuite, ils permettent la protection des droits de la minorité qui peut les opposer à la majorité, bien que la connaissance des précédents par les élus ne soit pas systématique. Enfin, si le bicamérisme

²³⁸⁰ *Ibid*, p. 1118.

²³⁸¹ C. ENFERT, *op. cit*, p. 222.

²³⁸² *Ibid*, p. 223.

²³⁸³ Ainsi, selon l'article 56-3 RAN, lors des séances plénières « le Président peut autoriser un orateur à répondre au Gouvernement ou à la commission ». Or B. LUISIN note que « cette autorisation a été systématiquement donnée avant 1982, *op. cit*, p. 1124.

²³⁸⁴ L'article 58-3 RAN dispose que les demandes de suspension sont « de droit quand elles sont formulées par le Gouvernement, par le président ou le rapporteur ». Cependant il est d'usage que le Président de séance fixe lui-même la durée, *Ibid*.

²³⁸⁵ Prohibé à l'article 90 RAN, mais employé pour l'examen du projet de loi sur les entreprises de presse déposé le 24 novembre 1983 et devenu après son adoption la loi n°84-937 du 24 octobre 1984.

²³⁸⁶ *Ibid*, p. 1135.

tend à promouvoir l'amélioration qualitative et quantitative de la loi, le précédent contribue à améliorer l'organisation et le fonctionnement des débats législatifs en évitant « la paralysie »²³⁸⁷ des travaux par l'obstruction. L'invocation des précédents est en effet admise lors des débats en séance publique. Le parlementaire fait généralement appel, par l'intermédiaire du rappel au règlement, à la tradition et aux usages de l'assemblée considérée, procédé qualifié de « rappels à la tradition »²³⁸⁸.

Le droit non écrit a toujours constitué une source secondaire du droit parlementaire et l'instauration des mécanismes de rationalisation a entendu confirmer une telle tradition en la renforçant. L'avènement de la V^e République ouvre la voie « au déclin des précédents »²³⁸⁹, mais non à leur disparition. Le renforcement de l'écrit et l'accroissement des règles du droit formalisé ne sauraient faire disparaître les zones d'incertitude liées à l'application du règlement comme de la Constitution. L'importance quantitative et qualitative des règlements ne doit pas être négligée et le système majoritaire ainsi que les mécanismes juridiques de la rationalisation n'y ont pas mis fin. Ces précédents survivent généralement aux alternances et au renouvellement des assemblées, même si « *l'opinio juris* n'est pas absolue et résiste mal une volonté politique contraire »²³⁹⁰. Leur perpétuation au sein des deux assemblées et plus particulièrement à la seconde chambre contribue à maintenir l'existence d'un sentiment obligatoire, indépendamment des configurations majoritaires.

B. L'irrésistible développement des conventions

En droit constitutionnel les conventions désignent un ensemble de « pratiques tenues pour obligatoires et respectées et qui ne correspondraient à aucune règle écrite »²³⁹¹. Lorsque ces pratiques visent la Constitution, elles ont été qualifiées de « conventions de la

²³⁸⁷ *Ibid.*

²³⁸⁸ A aussi été admis, « le rappel aux bonnes mœurs parlementaires » (JO débats Assemblée nationale, 28 octobre 1988, p. 1577), les « rappels à la décence JO débats Assemblée nationale, 28 avril 1987, p. 670 ou aux « règles de courtoisie » (JO débats Assemblée nationale, 30 novembre 1982, p. 7776), in R. CHAZELLE et M. LAFLANDRE, « Le rappel au règlement », *RDP*, 1990, p. 681.

²³⁸⁹ B. LUISIN, *op. cit.*, pp. 1108 à 1113.

²³⁹⁰ M. LAFLANDRE, *op. cit.*, p. 177.

²³⁹¹ P. AVRIL, « Droit parlementaire et droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 578.

Constitution » et définies comme « des règles non écrites qui parce qu'elles commandent l'interprétation de la Constitution et organisent son application, font partie intégrante de celle-ci aux yeux des acteurs directement concernés et, plus largement, de l'opinion »²³⁹². Au sein des deux assemblées parlementaires, le développement de différentes pratiques conventionnelles va contribuer à desserrer le carcan juridique du droit parlementaire écrit, permettant aux deux chambres de s'émanciper de la tutelle normative du droit posé par le constituant, et instrumentalisé par la majorité.

Les « conventions de la Constitution » doivent être distinguées de la coutume constitutionnelle. La coutume suppose d'abord un « élément matériel ou *corpus* »²³⁹³, basé sur la répétition constante de la pratique des acteurs politiques. La norme coutumière suppose ensuite un élément « psychologique ou *animus* »²³⁹⁴, le sentiment d'une obligation. Ce caractère obligatoire perçu par les acteurs politiques est tel qu'il exclut « l'incertitude de la règle applicable »²³⁹⁵. Toutefois cette perception est tributaire de la constance de l'usage, à savoir l'absence « d'interruption par des actes contraires et dépourvus de sens équivoque »²³⁹⁶.

Ces « conventions de la Constitution » possèdent un caractère obligatoire pour les acteurs politiques cocontractants. En revanche leur juridicité demeure inédite, car elles ne disposent « pas d'un caractère formellement juridique, mais tendent au contraire à la promotion des pratiques politico-sociales, de nature à influencer sur le fonctionnement politique du régime »²³⁹⁷. Les éléments de caractérisation de ces pratiques se retrouveraient alors « inversés »²³⁹⁸ en ce que l'élément psychologique l'emporte sur le critère matériel. Contrairement à la coutume qui privilégie la répétition constante des agissements,

²³⁹² P. AVRIL, « Quelques problèmes constitutionnels français », *op. cit.*, p. 289. J. STUART MILL, les présentent comme des « maximes non écrites de la Constitution », *Le Gouvernement représentatif*, traduction française Guillaumin et Cie, 1865, p. 100.

²³⁹³ F. LEMAIRE, « Les convention de la Constitution dans le système juridique français », *RFDC*, 1998, p. 463. L'expression est également employée par F. MODERNE qui parle également de condition « objective », *op. cit.*, p. 47. Voir aussi sur le sujet, S. RIALS, « Réflexions sur la notion de coutume constitutionnelle », *Revue administrative*, n°189, 1979, p. 265 et P. MOUZET, « La désuétude en droit constitutionnel », *RDP*, 2009, p. 1389.

²³⁹⁴ *Ibid.* L'expression est également employée par F. MODERNE qui parle également de condition « subjective », *op. cit.*, p. 47. Voir aussi Stéphane RIALS, *op. cit.*, p. 265.

²³⁹⁵ B. LUISIN, *op. cit.*, p. 1130.

²³⁹⁶ S. RIALS, *op. cit.*, p. 266.

²³⁹⁷ F. MODERNE, *op. cit.*, p. 56.

²³⁹⁸ F. LEMAIRE, *op. cit.*, p. 463.

le sentiment d'obligation juridique donne à la pratique conventionnelle « sa force »²³⁹⁹. En l'absence de sanction juridictionnelle et de formalisme, la force obligatoire des conventions tient d'abord, à son assimilation. La convention ne subsiste que « par les facteurs qui l'ont instituée et tant que les intéressés acceptent de s'y plier. En l'absence de contrôle juridique, leur efficacité est tributaire de la situation politique »²⁴⁰⁰. La sanction de la violation de la convention est donc « indirecte »²⁴⁰¹, puisqu'elle ne suppose pas la contravention à une règle de droit formalisée qu'un juge serait amené à faire respecter à l'occasion d'un litige. Partant de cette classification qui intéresse d'abord la norme constitutionnelle, il est possible de rattacher au droit parlementaire non écrit, suivant la qualification retenue par Pierre Avril, Jean et Jean-Éric Gicquel, la question des « conventions parlementaires ».

Ces « conventions parlementaires » doivent être distinguées des « conventions de la Constitution » en ce qu'elles concernent d'abord les parlementaires dans leur enceinte et les rapports établis suivant la logique du parlementarisme entre les pouvoirs législatifs et exécutifs. Par ailleurs, si les acteurs parlementaires peuvent y percevoir une certaine forme d'*opinio juris*, la répétition des « conventions parlementaires », comme le note Pierre Avril, ne crée pourtant « aucune obligation juridique à la charge du Gouvernement »²⁴⁰². Dans le système majoritaire de la V^e République, ces conventions peuvent être perçues comme inoffensives pour l'exécutif, car elles n'emportent aucune subordination politique ou juridique de ce dernier, contrairement au phénomène majoritaire qui, inversement, produit de telles conséquences envers les parlementaires des deux chambres.

Ces conventions doivent posséder une reconnaissance au-delà du Parlement, dans la mesure où elles doivent recueillir le respect et l'assentiment des acteurs politiques parfois étrangers à l'enceinte parlementaire. Comme elle ne trouve pas de correspondance dans une règle de droit écrit, « la convention doit être admise et appliquée avec régularité par les acteurs politiques et doit être source d'obligations comportementales »²⁴⁰³. Nécessitant le consentement des acteurs politiques, les « conventions parlementaires » possèdent un

²³⁹⁹ C. ENFERT, *op. cit.*, p. 219.

²⁴⁰⁰ F. MODERNE, *op. cit.*, p. 47. Dans le même sens D. ROUSSEAU, note, « Leur propriété principale (les conventions de la Constitution) est d'être des règles non écrites construites par les hommes politiques pour leur propre usage et qui gouvernent un comportement tant qu'elles sont acceptées par eux et par les électeurs », « Question de Constitution », *op. cit.*, p. 13.

²⁴⁰¹ O. BEAUD, « Les conventions de la Constitution », *Droits*, 1986, p. 129.

²⁴⁰² P. AVRIL, « Droit parlementaire et droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 573.

²⁴⁰³ F. MODERNE, *op. cit.*, p. 47.

caractère « contractuel et révisable »²⁴⁰⁴ et l'importance de l'élément temporel tenant à la durée de la répétition de ces pratiques n'en constitue pas juridiquement un élément d'identification à l'instar de la coutume.

A l'instar des « conventions de la Constitution », l'absence de sanction juridictionnelle de la règle de droit peut laisser un doute quant à l'appartenance des « conventions parlementaires » aux règles de droit non écrit. Toutefois, l'intervention d'un juge à l'encontre de la règle de droit « n'est qu'une des formes possibles de la sanction »²⁴⁰⁵. Il existe des sanctions non juridictionnelles de la règle de droit qui présenteraient alors un caractère « politique », puisqu'elles échapperaient à la compétence du juge. Par exemple, si la nomination du Premier ministre par le Chef de l'État correspond à un pouvoir « propre » aux termes de l'article 19 C., le système majoritaire lui impose de choisir un membre accepté et reconnu par la majorité. Si en droit le Chef de l'État peut nommer qui il souhaite, la logique inhérente à la V^e République lui impose politiquement un choix précis. Il s'agit, en ce sens, d'un mode « non juridique de création normative inhérent au droit politique »²⁴⁰⁶. De même, si juridiquement l'article 9 C. prohibe la révocation du Premier ministre par le Chef de l'État, un Chef de Gouvernement qui se maintiendrait contre la volonté du Président de la République commettrait une violation non pas de la norme constitutionnelle, mais de l'esprit général et de la logique institutionnelle imposée par le fait majoritaire. Il existe ainsi des « formes de contraintes morales »²⁴⁰⁷ investies d'une sanction informelle, qui consiste en ce que « les protagonistes savent qu'il ne leur est pas possible d'enfreindre sans commettre une violation »²⁴⁰⁸.

Élaborées avec « l'accord politique »²⁴⁰⁹ des acteurs parlementaires, « les conventions parlementaires » reposent sur « la force du précédent accepté »²⁴¹⁰. Dans une logique contractuelle civiliste, elles supposeraient un « accord tacite ou explicite »²⁴¹¹ entre

²⁴⁰⁴ J.-L. PEZANT, « Quel droit régit le Parlement ? », *op. cit.*, p. 72.

²⁴⁰⁵ D. LEVY, « Théorie des sources du droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 88.

²⁴⁰⁶ P. AVRIL, J. et J.-E. GICQUEL, *op. cit.*, p. 25.

²⁴⁰⁷ D. BARANGER, « la fin de la morale constitutionnelle (de la « constitution coutumière » aux conventions de la Constitution) », *Droits*, n°32, 2000, p. 52.

²⁴⁰⁸ D. LEVY, « Théorie des sources du droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 89.

²⁴⁰⁹ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Le Conseil constitutionnel*, Montchrestien, 2^{ème} éd., 2005, p. 119.

²⁴¹⁰ « Leur quasi-normativité s'apparente à celle de la jurisprudence », in P. AVRIL, « La disparition du « programme » de l'article 49 », in *Mélanges en l'honneur de J. Gicquel*, *op. cit.*, p. 10.

²⁴¹¹ « Sans que l'unanimité soit exigée ou indispensable », in F. LEMAIRE, *op. cit.*, p. 461.

un grand nombre d'élus parlementaires et le Gouvernement en vue d'un aménagement de la règle de droit écrite. Un tel accord ne saurait se comprendre indépendamment de la logique constitutionnelle et politique de la V^e République. L'étude du droit constitutionnel coutumier permettait à Michel Troper d'affirmer que le consentement des acteurs politiques à la coutume tient au système constitutionnel et politique²⁴¹². Certaines pratiques constitutionnelles comme parlementaires demeurent une nouvelle fois le produit du « système majoritaire »²⁴¹³.

Les règles du droit parlementaire non-écrit peuvent s'entendre comme un moyen de lever les contraintes liées à la rationalisation du parlementarisme. L'absence de codification permet de s'affranchir à la fois, comme le note Pierre Avril, « de la censure du Conseil constitutionnel », et de réserver aux membres des assemblées « une marge de liberté »²⁴¹⁴. En effet, ces conventions « affectent directement ou indirectement les prérogatives constitutionnelles du Gouvernement »²⁴¹⁵, d'où leur contrariété potentielle avec le texte constitutionnel. La convention constitue par conséquent, comme le note Yves Meny, « une révision « politique » de la Constitution ou à tout le moins une interprétation plus ou moins laxiste des règles »²⁴¹⁶. À cet égard, les conventions peuvent remplir trois finalités principales.

Elles peuvent d'abord posséder un effet « interprétatif »²⁴¹⁷. De telles pratiques admises des pouvoirs publics constituent « le développement de règles additionnelles qui ont pour objet de clarifier la signification et l'application de dispositions constitutionnelles »²⁴¹⁸. Elles permettent aussi de diminuer le carcan juridique qui pèse sur les parlementaires notamment dans l'initiative législative. L'illustration la plus significative a été l'absence de contrôle de recevabilité financière des amendements au titre de l'article 40 C. Le contrôle pouvait être soulevé exclusivement lors de la discussion séance publique et par le Gouvernement.

²⁴¹² M. TROPER, « Nécessité fait loi. Réflexions sur la coutume constitutionnelle », in *Mélanges offerts à R-É. Charlier*, Ed. de l'université et de l'enseignement moderne, 1981, p. 309, cité par *Ibid*, p. 459.

²⁴¹³ F. MODERNE, *op.cit*, p. 60.

²⁴¹⁴ P. AVRIL, « Droit parlementaire et droit constitutionnel », *op. cit*, p. 578.

²⁴¹⁵ P. AVRIL, J. et J-E. GICQUEL, *op. cit*, p. 25

²⁴¹⁶ Y. MENY, « Les conventions de la Constitution », *Pouvoirs*, n°50, 1989, p. 55.

²⁴¹⁷ P. AVRIL, J. et J-E. GICQUEL, *op. cit*, p. 26.

²⁴¹⁸ F. LEMAIRE, *op. cit*, p. 473.

Le Sénat, dont les liens politiques avec le Gouvernement « ont été rapidement plus distants », a opté pour une lecture et une mise en œuvre de l'article 40, comme le note Hugues Portelli, plus « soucieuses de l'autonomie parlementaire »²⁴¹⁹ en matière de contrôle de la recevabilité des amendements. L'ancien article 45 RS disposait que « l'irrecevabilité financière pouvait être soulevée par le Gouvernement, la commission des finances ou la commission saisie au fond ». Or, cette irrecevabilité était soulevée par les acteurs compétents non pas lors du dépôt de l'amendement, mais lors de la discussion en séance publique. La pratique sénatoriale est de fait plus « libérale que celle de l'Assemblée nationale où l'invocation de l'article 40 est systématique »²⁴²⁰ en amont comme à l'occasion de la séance publique. Une convention sénatoriale s'était alors établie, en vertu de laquelle il serait malvenu que le sénateur « oppose cette arme à un collègue »²⁴²¹, ce qui rendait systématique son emploi par le Gouvernement. Cependant l'exécutif « évoquait, mais n'invoquait »²⁴²² pas l'article 40 à la seconde chambre, de peur de s'attirer les foudres de celle-ci. Lors de la séance du 17 novembre 1981, Gaston Deferre s'est violemment heurté à cette convention sénatoriale rappelée par le Rapporteur spécial de la commission des finances Maurice Blin, lors du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions²⁴²³. Ce fut également le cas à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 1991 et 1992, où une querelle d'interprétation de l'article 40 éclata entre le Président Alain Poher et Michel Charasse, ministre délégué au budget²⁴²⁴.

²⁴¹⁹ H. PORTELLI, « Le règlement du Sénat, l'article 40 de la Constitution et le Conseil Constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur de J. Gicquel*, op. cit., p. 431.

²⁴²⁰ *Ibid.*, p. 433.

²⁴²¹ A. DELCAMP, « La procédure législative regard et pratiques sénatoriales », in *Actes de la journée d'étude du 17 mars 1995, « Le bicamérisme »*, PUAM, Economica, 1997. p. 40.

²⁴²² *Ibid.*

²⁴²³ « La tradition constante de notre Haute Assemblée est tout à fait différente de celle de l'Assemblée nationale. C'est précisément pour permettre la discussion de tous les amendements, même de ceux auxquels l'article 40 de la Constitution peut être éventuellement opposé, qu'ils sont imprimés, distribués et portés à la connaissance de tous nos collègues. Il est de règle constante, quels que soient le ministre présent et la formation politique à laquelle il appartienne, que les amendements soient soumis à une discussion publique même si in fine — je le répète l'article 40 de la Constitution peut leur être opposé. Je crois pouvoir dire que cette interprétation recueille l'unanimité de notre assemblée, toutes formations politiques confondues. Je vous demanderai donc avec intensité, monsieur le ministre, de faire en sorte que cette tradition soit respectée et de vous inscrire dans la coutume qui est celle de notre Haute Assemblée et qui lui permet — je crois que c'est tout à son honneur », JO débat Sénat, Séance du 17 novembre 1981, Session 1981-1982, p. 2707.

²⁴²⁴ JO débat Sénat, Séance du 17 novembre 1981, Session 1981-1982, p. 3753 et JO débat Sénat du 8 décembre 1991, Session 1991-1992, p. 5093.

Dans une décision du 14 juin 1978 (78-14 DC) le Conseil constitutionnel a censuré l'extension de cette procédure aux propositions de lois. Toutefois, la seconde chambre se garda bien de modifier son règlement, ce qui illustre une nouvelle fois la distance prise par le Sénat envers l'autorité des décisions du Conseil. Dans une décision du 29 juillet 2005, le Conseil a une nouvelle fois invité le Sénat « à aligner sa procédure d'examen de l'irrecevabilité financière des amendements sur celle de l'Assemblée nationale »²⁴²⁵. La résolution de 2009 modifiant le règlement du Sénat mettra fin à l'absence d'un contrôle d'irrecevabilité au stade des dépôts des amendements, après que le Conseil constitutionnel eut rappelé dans une décision du 25 juin 2009 que l'article 40 C. « prévoit un examen systématique et préalable à leur dépôt des propositions de loi par le Bureau de l'Assemblée ou certains de ses membres ; qu'un contrôle identique des amendements présentés en commission est effectué par les présidents des commissions saisies »²⁴²⁶.

Entre 1959 et 1978, est ainsi née une « convention interprétative », qui consiste en une interprétation libérale de l'article 40 C. et accordant aux sénateurs « un pouvoir financier susceptible d'être supérieur à celui des députés »²⁴²⁷. Les conventions parlementaires sont ainsi le produit d'une pratique politique venant « compléter »²⁴²⁸ les dispositions constitutionnelles dans un sens souvent favorable aux parlementaires de la seconde chambre au sein du système majoritaire.

Les conventions parlementaires peuvent ensuite posséder un effet « créatif »²⁴²⁹ de droit consistant en l'instauration d'un droit parlementaire nouveau pour les élus. Ces pratiques conventionnelles ne visent pas cette fois à une exégèse du texte constitutionnel, mais visent au contraire à le compléter par l'instauration de nouveaux droits parlementaires pour les élus des chambres.

Dans un système majoritaire, de telles conventions peuvent se développer à titre « expérimental »²⁴³⁰ entre la majorité et l'opposition. La seconde chambre a souvent été

²⁴²⁵ M-A. GRANGER, « La rénovation du droit d'amendement », *RFDC*, n°75, 2008, p. 589.

²⁴²⁶ Cons. const., 2009-541 DC, 23 juin 2009.

²⁴²⁷ B. BAUFUME, *Le droit d'amendement et la Constitution de la V^e République*, Paris, LGDJ, 1993, p. 81.

²⁴²⁸ D-G. LAVROFF, « La Constitution et le temps », in *Mélanges offerts à P. Ardant*, LGDJ, 1999, p. 225.

²⁴²⁹ P. AVRIL, J. et J-E. GICQUEL, *op. cit.*, p. 27. L'expression est également relevée par F. LEMAIRE sous la forme *praeter constitutionem*, *op. cit.*, p. 476.

²⁴³⁰ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Seuil, 11^{ème} éd., 2013, p. 291.

conduite à reprendre à son compte « des usages non écrits, ou des pratiques procédurales, qui ont démontré leur efficacité technique à l'Assemblée nationale »²⁴³¹. Ces innovations peuvent soit combler une lacune du texte constitutionnel, soit suppléer un refus de codification dans le règlement par le Conseil constitutionnel. C'est notamment le cas de la procédure des questions au Gouvernement qui avait été déclarée inconstitutionnelle par la décision du 21 janvier 1964 (63-25 DC). En 1974, c'est à la suggestion de Valéry Giscard d'Estaing que la procédure des questions au Gouvernement a été instaurée à l'Assemblée nationale et, en 1982, c'est avec l'autorisation de François Mitterrand que cette pratique s'est étendue à la seconde chambre. Après les élections de 1986, qui maintinrent logiquement l'acquis conventionnel réalisé sous la législature 1973-1978, l'alternance de 1988 conserva « le compromis, comme si le principe avait valeur constitutionnelle, alors même qu'il ne possède aucun fondement juridique »²⁴³².

Ces conventions ont survécu aux législatures et sont intervenues sans changement immédiat du règlement intérieur des chambres. Ces pratiques conventionnelles sont donc admises par les acteurs politiques. Par leur longévité, ces conventions ont l'avantage de survivre aux alternances des majorités. En 1982, le Sénat va créer les premières missions communes d'information, alors que ces dernières n'étaient pas mentionnées par les normes écrites et ont permis de pallier la contrainte textuelle de la constitution des commissions d'enquête. Dans un sens identique, le développement de la « diplomatie parlementaire », née de la volonté « concomitante »²⁴³³ de René Monory et de Philippe Séguin d'accroître l'action internationale des assemblées parlementaires, participe également de l'instauration d'une convention. Une nouvelle fois, ces initiatives sont admises par le Gouvernement, qui accepte, le cas échéant, de répondre aux convocations qui lui sont faites, sans se retrancher derrière la barrière du droit qui pourrait constituer une raison objective de refuser de reconnaître leur existence et leur légitimité. Ces pratiques expérimentées dans les assemblées parlementaires sont donc réellement conventionnelles puisqu'elles associent, d'une part, le Gouvernement et d'autre part, l'autre assemblée dans laquelle elles trouvent une application similaire.

²⁴³¹ R. CHAZELLE, *op. cit.*, p. 732

²⁴³² J-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *op. cit.*, p. 984.

²⁴³³ J. GICQUEL, « Sur l'autonomie du droit parlementaire : Aspects récents », *op. cit.*, p. 195.

Le recours à des pratiques conventionnelles « *para legem* » aboutit enfin, comme le note Alain Delcamp, assez rapidement à des pratiques « *contra legem* »²⁴³⁴. Cette pratique conventionnelle pourrait méconnaître une disposition expresse de la Constitution prohibant ou accordant formellement un droit parlementaire à une autorité constituée. Ainsi en est-il notamment de la question de l'observation de la personnalisation du vote par les élus des chambres.

La pratique des parlementaires de la majorité des deux chambres s'inscrit contre les dispositions constitutionnelles prohibant la délégation systématique du vote et témoignerait d'une « convention *contra constitutionem* »²⁴³⁵. Elle consiste pour les parlementaires des deux assemblées à remettre leurs clefs (Assemblée nationale) ou leur bulletin (Sénat) aux membres de leur groupe présent pour voter en lieu et place des élus absents physiquement. Il s'agit de pratiques répétées et communes aux deux chambres qui sont « tenues pour obligatoires »²⁴³⁶, même si elles contreviennent à des règles constitutionnelles (Art.27 C.). Il ne pourrait s'agir à proprement parler d'une coutume constitutionnelle, dans la mesure où la pratique répétée des parlementaires des deux chambres ne peut lui conférer un *opinio juris* et ainsi une sanction directe par le juge. Par ailleurs, les parlementaires ne sont pas sans savoir que ces agissements sont irréguliers. Une sanction « indirecte » pourrait intervenir dans la mesure où l'écu absent physiquement et qui ne procéderait pas ou qui refuserait de procéder à une délégation dans la lignée du vote collectif de la majorité s'exposerait à des remontrances sévères par les instances du parti. Toutefois ces sanctions seraient prononcées par des instances politiques, en application de règles également politiques.

La plupart de ces comportements parlementaires n'ont rien d'isolés mais ont le mérite non seulement de survivre au temps, mais aussi aux différentes configurations majoritaires entre le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement. Originellement, ces pratiques sont « momentanées et circonstanciées »²⁴³⁷, mais à force de répétition, elles finissent par acquérir une forme de survie aux renouvellements des hémicycles et aux rapports majoritaires. L'ensemble de ces accords, fruits à la fois d'un compromis entre le

²⁴³⁴ A. DELCAMP, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », *op. cit.*, p. 44. L'expression est également relevée par P. AVRIL, J. et J-E. GICQUEL, *op. cit.*, p. 27.

²⁴³⁵ F. LEMAIRE, *op. cit.*, p. 477.

²⁴³⁶ P. AVRIL, « Les conventions de la Constitution », *RFDC*, 1993, n°14, p. 333.

²⁴³⁷ D-G. LAVROFF, « La Constitution et le temps », *op. cit.*, p. 226.

Gouvernement et le Parlement, mais aussi entre la majorité et l'opposition, sont obtenus « au prix d'un consensus général »²⁴³⁸ et permettent d'échapper à l'emprise de la rationalisation du parlementarisme. Si formellement ces pratiques ne constituent pas des liens juridiques, elles le sont subjectivement pour les acteurs de la seconde chambre.

Si les conventions constitutionnelles expliquent pour une large part de la doctrine la longévité de la Constitution²⁴³⁹ et la survie du parlementarisme rationalisé et majoritaire de la V^e République, les conventions parlementaires permettent quant à elles d'assouplir la rigidité du droit parlementaire écrit et de la logique du système majoritaire l'animant. Par-delà les clivages politiques inévitables dans une assemblée parlementaire, la seconde chambre conduit tous ses travaux avec une attention soutenue, une sensibilité pragmatique et une grande expérience juridique auxquelles tous les sénateurs sont unanimement et profondément attachés. La méthodologie de formation du droit parlementaire sénatorial est empreinte des mêmes préoccupations de stabilité et de qualité juridique. L'incorporation des règles non écrites dans les sources fondamentales du droit spécifiquement sénatorial ne traduit en aucune manière le respect aveugle de valeurs obsolètes ni la moindre défiance envers l'évolution du droit parlementaire contemporain. Elle pallie au contraire l'insuffisance des normes écrites, qui demeurent enfermées dans un cadre procédural rigide et assujetties à la norme constitutionnelle avec le contrôle du Conseil constitutionnel.

L'ensemble de la vie politique et juridique d'un pays se déroule, comme le note Dominique Rousseau, « en marge sinon en dehors du texte constitutionnel »²⁴⁴⁰. Les règles non écrites constituent un instrument d'autonomie et privilégié d'adaptation du droit parlementaire « aux réalités politiques changeantes, aux nouvelles exigences, et aux difficultés juridiques imprévues auxquelles les assemblées parlementaires se trouvent si

²⁴³⁸ F. LUCHAIRE, *Le Conseil constitutionnel*, t.1-Organisation et attributions, Economica, 2^{ème} éd., 1997, p. 128.

²⁴³⁹ Ainsi G. VEDEL notait-il que « le droit constitutionnel ne tient pas tout entier dans des textes écrits », *Les cours de droit*, p.757, cité par B. FRANCOIS, *Naissance d'une Constitution. La Cinquième République 1958-1962*, Presses de Science-po, 1996, p. 116 ; Y. MENY écrit également en ce sens que « la réussite de la V^e République tient à ce qu'elle est constituée d'une succession de compromis, d'un mélange de recettes peut harmonieuses mais efficaces, de pratiques conventionnelles qui complètent les brefs 92 articles initiaux du texte de la loi fondamentale... », *Le système politique français*, Montchrestien, 3^{ème} éd., 1996, p. 13, cité par F. LEMAIRE, *op. cit.*, p. 453.

²⁴⁴⁰ D. ROUSSEAU, « Question de Constitution », *op. cit.*, p. 12. Pour une étude récente, voir l'étude de M. ALTWEGG-BOUSSAC, *Les changements constitutionnels informels*, Bayonne/Paris, Intitut universitaire Varennes LGDJ, 2013, pp. 12-16.

fréquemment confrontées »²⁴⁴¹. L'ordre constitutionnel est doublement constitué : « des règles juridiques (justiciables et sanctionnables politiquement) et de règles politiques (non justiciables, mais sanctionnables politiquement) »²⁴⁴² et son instrumentalisation par la seconde chambre lui permet encore de venir tempérer les effets du système majoritaire.

²⁴⁴¹ R. CHAZELLE, *op. cit.*, p. 733.

²⁴⁴² P. AVRIL, cité par F. MODERNE, *op. cit.*, p. 62.

CONCLUSION DU TITRE 1

Dans un système bicaméral, l'existence d'une seconde chambre trouve sa légitimité dans la différenciation institutionnelle avec la chambre élue au suffrage universel direct. En effet, dans un régime parlementaire majoritaire s'observe une relation organique étroite entre le Gouvernement et la chambre devant laquelle il est responsable politiquement. Sous la V^e République, cette connivence renforce la position institutionnelle du Gouvernement choisi dans l'enceinte du Parlement et corrélativement celle du Chef de l'Etat. L'apparition et le maintien constant d'une majorité constituent désormais « un acquis » du système politique de la V^e République et entraînent l'affaiblissement institutionnel de l'Assemblée nationale. Ce constat et la résistance opposée par le Sénat à la logique majoritaire doivent conduire le constitutionnaliste, comme le notait Charles Eisenmann, « à sortir de plus en plus (...), du cadre de l'étude et de la théorie intrinsèque des règles et institutions, c'est-à-dire des problèmes purement normatifs, pour se préoccuper notamment de situations de fait et de relations et explications causales »²⁴⁴³. La distanciation prise par le Sénat avec le système majoritaire renforce son autonomie organique vis-à-vis du pouvoir exécutif et participe dans le même sens à l'émancipation du Parlement.

La différenciation du Sénat est d'abord élective. Les modalités juridiques du mandat électif forment les « raisons techniques »²⁴⁴⁴ expliquant pour partie la distanciation organique des sénateurs avec l'exécutif et la majorité gouvernementale. Le bicamérisme de la V^e République est différencié dans le mode de suffrage comme dans le mode de scrutin existant entre les deux chambres. Le Sénat a la possibilité, grâce à la permanence du mandat parlementaire, « d'éviter les emballements et les erreurs (de la majorité) en suscitant une discussion qui oblige à un choix plus raisonnable et mieux informé »²⁴⁴⁵. Dans un système bicaméral, les modes de scrutin et de suffrage s'appliquant au Sénat sénatorial rendent

²⁴⁴³ C. EISENMANN, « Droit constitutionnel et sciences politiques », in *Ecrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, Ed. Panthéon-Assas, Paris II, 2002, p. 524.

²⁴⁴⁴ S. SUR, *La vie politique en France sous la V^e République*, Montchrestien, 1982, p. 117.

²⁴⁴⁵ J. CLUZEL, « Le Sénat indispensable à la démocratie », *Pouvoirs locaux*, n°30, 1996, p. 34.

« illusoire »²⁴⁴⁶ la certitude de la création d'une majorité. L'étude du phénomène majoritaire corrobore cette différenciation dans l'origine d'une majorité au sein des assemblées parlementaires.

La particularité du Sénat dans le phénomène majoritaire tient ensuite aux propriétés même de la majorité évoluant au sein de la seconde chambre. L'apparition d'une majorité au Sénat avec l'alternance de 1981 n'a pas entraîné sa structuration dans un sens favorable au pouvoir exécutif. Le phénomène de l'élection présidentielle, la constitution d'une majorité gouvernementale, comme l'absence du droit de dissolution maintiennent un interstice entre le pouvoir exécutif et la majorité sénatoriale. Si les majorités parlementaires peuvent coïncider, celle du Sénat ne s'estime pas pour autant liée par les engagements du pouvoir exécutif.

L'institutionnalisation d'une majorité trouve sa « consolidation »²⁴⁴⁷ interne au sein des Assemblées parlementaires. Contrairement aux députés, les parlementaires de la seconde chambre ont une approche moins collective du travail parlementaire et du rattachement partisan et cette conception se vérifie dans la constitution et le fonctionnement des groupes parlementaires. L'étude des groupes parlementaires et du droit parlementaire régissant les rapports entre la majorité et l'opposition révèle que la majorité sénatoriale n'est pas un concept profondément ancré au sein de la seconde chambre. L'absence d'une institutionnalisation extérieure comme intérieure d'une majorité permet au Sénat d'entretenir des relations institutionnelles plus distancées avec le Gouvernement, favorisant l'autonomie organique de la seconde chambre face à la première et au pouvoir exécutif.

La spécificité du Sénat à l'égard du phénomène majoritaire est enfin normative en ce que la seconde chambre n'est pas soumise identiquement aux règles du droit constitutionnel favorisant la stabilité et la cohésion de la majorité. L'inégalité juridique entre les deux assemblées favorise corrélativement l'autonomie de la seconde sur la première. L'union entre la majorité de l'Assemblée nationale et le Gouvernement explique dans un régime

²⁴⁴⁶ J.-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *RDP*, 1993, p. 977.

²⁴⁴⁷ O. BEAUD, « Le principe majoritaire dans la théorie des formes politiques », *Jus politicum*, n°15, janvier 2016.

parlementaire majoritaire le maintien et l'usage des mécanismes constitutionnels de la rationalisation et du droit parlementaire écrit. Le Sénat privilégie une approche moins formalisée du droit parlementaire, ouvrant la voie à une certaine « autonomie normative » grâce à la souplesse des règles du droit écrit parlementaire et au développement des sources non écrites. L'alternance de 1981 n'a pas entraîné une instrumentalisation obstructionniste du droit parlementaire sénatorial et la paralysie de la collaboration institutionnelle entre le Gouvernement et la seconde chambre. La reconnaissance de la flexibilité du droit parlementaire de la seconde chambre par le Gouvernement révèle l'acceptation de sa spécificité normative et avec elle le partenariat institutionnel conditionné de celle-ci.

TITRE 2 : LA JUSTIFICATION DU BICAMERISME FACE AU SYSTEME MAJORITAIRE PAR LE MAINTIEN DE LA DIFFERENCIATION STRUCTURELLE ET FONCTIONNELLE DES DEUX ASSEMBLEES

La distanciation du Sénat face au phénomène majoritaire doit intervenir par la différenciation du lien organique unissant le Gouvernement et l'Assemblée nationale, mais peut être et surtout par la différenciation de l'exercice à défaut de la disposition, des fonctions parlementaires dévolues par le constituant à la seconde chambre. Cette distanciation participe à l'équilibre de la place institutionnelle du Sénat face à l'Assemblée nationale. L'étude des différentes configurations majoritaires depuis 1981 entre les deux assemblées révèle une absence d'homogénéité de la majorité parlementaire au sein comme entre les deux structures du Parlement. Le Gouvernement prend alors conscience que la majorité parlementaire reste un phénomène précaire et aux configurations internes variables et qu'il ne peut en conséquence faire abstraction de l'apport parlementaire du Sénat, quelles que soient les relations majoritaires qu'il entretient avec celui-ci.

La place et le rôle institutionnel d'une Assemblée parlementaire est indissociable des aménagements structurels et délibératifs qui précèdent à l'exercice des fonctions constitutionnellement dévolues. Le bicamérisme différencié résulte d'abord de « sa structure juridique organisationnelle, en ce que la seconde chambre demeure une technique d'organisation interne comme externe du Parlement »²⁴⁴⁸. C'est dans cette perspective que le Sénat cultive sa différenciation organisationnelle vis-à-vis de l'Assemblée nationale (**Chapitre 1**). En effet, si l'autonomie des assemblées parlementaires « se justifie traditionnellement en France par rapport à la séparation des pouvoirs de l'article 16 de la déclaration de 1789 »²⁴⁴⁹, elle se justifie, peut-être et surtout dans un régime parlementaire, vis-à-vis de la majorité organiquement rattachée au Gouvernement.

²⁴⁴⁸ O. ROZENBERG, « L'opposition parlementaire, espèce à protéger », in *L'opposition parlementaire*, O. ROZENBERG et E. THIERS (dirs.), La Documentation française, Paris, 2013, p. 205.

²⁴⁴⁹ X. BARELLA, « L'autonomie des assemblées parlementaires », *RD*, 2013, p. 846.

Réhabilitée en 1958, la seconde chambre tend à exercer significativement les prérogatives parlementaires dont elle dispose, et l'alternance de 1981 n'a pas entendu atténuer cette finalité. Habitué dès l'origine à une configuration majoritaire différente de celle du Gouvernement, le Sénat ne voit pas dans la multiplication des alternances une orientation législative, tributaire du système majoritaire. La présence d'une majorité au sein des Assemblées législatives est une explication insuffisante pour appréhender les décisions législatives. Suivant la concordance ou la discordance des majorités, le Sénat ne se cantonne pas ainsi « dans un rôle de modérateur ou de temporisateur : il peut également prendre l'initiative, comme l'Assemblée nationale, de réformes, au risque parfois de bousculer, voire de bouleverser l'échéancier gouvernemental »²⁴⁵⁰. Le bicamérisme se présente ensuite comme « une structure juridique fonctionnelle »²⁴⁵¹ dans l'exercice de la fonction parlementaire invariablement des configurations majoritaires.

L'instauration du bicamérisme fournit d'abord de meilleures « conditions pour le travail parlementaire et perfectionnerait la technique d'élaboration de la loi »²⁴⁵². La disposition et l'exercice à égalité de la fonction normative, à laquelle se rattache l'élaboration de la norme législative doit permettre la modération et la tempérance de la puissance législative du Gouvernement et de sa majorité par l'initiative, la discussion, la modification et l'adoption de la norme législative dans des conditions moins précipitées et plus sereines (**Chapitre 2**).

Sur le plan des rapports entre les pouvoirs, la seconde chambre joue « le rôle de régulateur de la Constitution et permet le maintien d'une séparation équilibrée des pouvoirs »²⁴⁵³ à l'occasion des fonctions d'investigation et de contrôle parlementaires participant à l'information du citoyen. L'exercice effectif des moyens du contrôle et de l'évaluation parlementaire confère au Parlement bicaméral et au Sénat une « fonction de veille »²⁴⁵⁴ confortant la légitimité du bicamérisme dans le système constitutionnel et politique de la V^e République, par le maintien de la différenciation complémentaire des procédés de contrôle de l'action gouvernementale (**Chapitre 3**).

²⁴⁵⁰ J-L. HERIN, « Sept années de gestion de l'ordre du jour sénatorial de l'article 48-3 de la Constitution », *Pouvoirs*, n°105, 2003, p. 163.

²⁴⁵¹ O. ROZENBERG, « L'opposition parlementaire, espèce à protéger », *op. cit.*, p. 205.

²⁴⁵² J-P. MARICHY, *La seconde chambre dans la vie politique française depuis 1875*, LGDJ, 1969, p. 19.

²⁴⁵³ *Ibid.*

²⁴⁵⁴ P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République*, Dalloz, 2005, p. 493.

Chapitre 1 : La préservation de l'autonomie organisationnelle et fonctionnelle de la seconde chambre face au système majoritaire

Sous la V^e République, le pouvoir constituant n'a pas entendu remettre en cause, par l'entremise des mécanismes de rationalisation, les préceptes tirés de l'histoire constitutionnelle de la France relatifs à « l'autonomie administrative interne »²⁴⁵⁵ des chambres. Il s'agit d'une « autonomie décisionnelle leur conférant un véritable privilège parlementaire »²⁴⁵⁶ dans l'élaboration de leur règlement comme dans la libre détermination des structures administratives.

Le système majoritaire aboutit au monopole de l'occupation des postes directionnels des chambres par la majorité au détriment de la minorité. S'observe à la seconde chambre, une répartition davantage pluraliste en faveur de la minorité dans l'attribution des postes à la Présidence (**Section 1**). La signification politique de la seconde chambre n'est pas indifférente, comme le note Georges Burdeau, « à son aménagement interne »²⁴⁵⁷. Si le bicamérisme constitue un mode d'organisation externe du Parlement par la dualité des assemblées parlementaires, il constitue plus encore un mode d'organisation et de fonctionnement interne propre à chacune d'elles. Aux conditions de représentativité s'ajoutent, pour reprendre l'expression de Jean Mastias, « les exigences de fonctionnement »²⁴⁵⁸ (**Section 2**), visant à offrir un cadre propice d'expression des idées à la minorité lors de l'exercice de la fonction délibérative au sein des organes collégiaux décisionnels.

²⁴⁵⁵ C. JOURNES, « L'administration des assemblées parlementaires sous la V^e République », *RDP*, 1978, p. 322. G. VEDEL employait quant à lui l'expression de « pouvoir d'auto-organisation des chambres », *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Dalloz, 1949, p. 407.

²⁴⁵⁶ C. BUNIET, *Les règlements des assemblées parlementaires en France depuis 1871*, Paris, Thèse, 1967, p. 758.

²⁴⁵⁷ G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t.6, LGDJ, 1971, p. 304.

²⁴⁵⁸ J. MASTIAS, « Les secondes chambres en Europe occidentale : légitimité ? utilité ? », *RIPC*, vol.6, 1999, p. 185.

Section 1 : La désignation élective et transmajoritaire de la Présidence du Bureau des Assemblées

Le phénomène majoritaire aboutit à une certaine forme de confiscation du pouvoir par la majorité. Cette hégémonie se traduit par le « monopole de l'occupation des postes à responsabilités »²⁴⁵⁹ au sein du Bureau. Or, comme l'a écrit Jean-Luc Parodi, une majorité « n'a pas besoin de se vouloir totalité, dès lors qu'est réservé son droit de trancher en dernier recours »²⁴⁶⁰. Une telle conception peut justifier une meilleure répartition des sièges au bénéfice de la minorité, dans un souci de préservation du pluralisme et dans la mesure où la configuration majoritaire le permet. Si le bicamérisme doit justifier une meilleure représentativité, cette dernière passe d'abord par le partage des responsabilités au sein des organes individuels dont le Président de l'Assemblée constitue la principale illustration (**Paragraphe 1**). La position statutaire et élective du Président lui permet d'acquérir une position institutionnelle qui transcende le clivage majorité et opposition, le plaçant en spectateur et non acteur du phénomène majoritaire (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : La préservation de la figure arbitrale de la Présidence des assemblées parlementaires

Avec l'apparition du phénomène majoritaire, le Président dans chacune des deux chambres est nécessairement membre de la majorité de l'une ou l'autre des assemblées bien que ces dernières puissent être distinctes. On assiste néanmoins à l'Assemblée nationale, et plus significativement à la seconde chambre, à une immunité face au système majoritaire liée à la position statutaire de l'occupant du Perchoir ou du Plateau (**A**). Cette préservation statutaire résulte du mode d'élection et de la détention d'une stature parlementaire nécessaire à son élévation institutionnelle et au dépassement du clivage majorité/opposition dans l'exercice des compétences juridiquement dévolues (**B**).

²⁴⁵⁹ J-L. PARODI, « Les difficultés du parlementarisme majoritaire », *RFSP*, 1967, p. 938.

²⁴⁶⁰ *Ibid.*

A. La préservation statutaire de la fonction présidentielle

La V^e République se singularise par l'affaiblissement de la position institutionnelle du Parlement en raison de la conjonction du fait majoritaire et des mécanismes de rationalisation. Si l'organisation des assemblées parlementaires a échappé au carcan juridique mis en œuvre par le constituant, ce dernier a cependant entendu préserver le rôle de certains des acteurs législatifs à l'image du Président. La Présidence des assemblées parlementaires est toujours « demeurée une institution importante »²⁴⁶¹ ayant résisté à l'effacement du pouvoir législatif, grâce à la préservation de la position statutaire de la fonction présidentielle. « Paradoxalement »²⁴⁶² le constituant a entendu réhabiliter la figure présidentielle par la consécration constitutionnelle de son statut et la mise en valeur de son rôle au sein des assemblées. Il s'agissait de renforcer le statut du Président des assemblées pour éviter l'emprise des partis sur l'exercice de la fonction présidentielle.

« Homme des chambres », l'occupant de la Présidence disposerait d'une autorité susceptible de concurrencer le Chef du Gouvernement, personnalité étrangère par nature au monde parlementaire, puisque non investi directement par ces dernières et produit prioritairement de la volonté présidentielle. L'importance de la fonction présidentielle pourrait alors constituer un obstacle au pouvoir gouvernemental. Or, le Président ne saurait être l'homme d'une majorité ou d'un parti et exercer en ce sens les fonctions qui lui incombent. Aussi les Présidents de la seconde chambre ont toujours refusé d'endosser le rôle de chef de la majorité sénatoriale²⁴⁶³, qui plus est en cas de discordance avec la majorité gouvernementale.

Au sein des deux chambres, le Président rappelle régulièrement sa non-appartenance à la majorité ou à l'une de ses formations principales. Plus singulièrement à la seconde chambre, cette revendication se révèle plus ancienne et fréquente. Il ne s'agit pas pour le Président nouvellement élu de nier qu'il a été élu par une majorité, mais que celle-ci est

²⁴⁶¹ M. TROPER et F. HAMON, *Droit constitutionnel*, LGDJ, 33^{ème} éd., 2012, p. 673.

²⁴⁶² *Ibid.*

²⁴⁶³ « C'est ce que je me suis toujours efforcé de faire, considérant que le respect de ce pluralisme doit être une règle fondamentale pour nous. Je l'ai fait en me plaçant toujours dans le rôle d'un président d'assemblée et non dans celui de chef d'une majorité. Malicieusement, je dirai que s'il n'en était pas ainsi j'aurais déjà eu quelques déboires », in Allocution d'Alain Poher, JO débat Sénat, séance du 6 octobre 1983, Session 1983-1984, p. 2274.

étendue et composite²⁴⁶⁴, transcendant le seul effectif du groupe parlementaire comportant l'effectif le plus élevé. Il s'agit aussi pour le Président de la seconde chambre de se poser en Président de l'ensemble des sénateurs et de tendre la main à l'opposition²⁴⁶⁵ en lui rappelant sa solidarité dans le déroulement des débats. La formule exprimée par Gaston Monnerville sous la IV^e République a ainsi conservé son aura auprès de l'ensemble des personnes qui se sont succédé au Plateau depuis 1981²⁴⁶⁶.

Cette préservation de la Présidence par rapport au phénomène de majorité passait d'abord par un allongement de la durée du mandat du Président de l'Assemblée et sa constitutionnalisation à l'article 32 C. Par opposition à la logique du renouvellement annuel régissant l'élection du Président sous les III et IV^e République, l'allongement de la durée du

²⁴⁶⁴ « Je voudrais maintenant remercier les groupes de l'UDF qui m'ont choisi comme candidat et qui, au premier tour, m'ont permis d'obtenir un score honorable. Je remercie aussi mes amis du groupe RPR, M. Charles Pasqua s'étant retiré spontanément. Cette journée augure bien des relations au sein de la majorité sénatoriale », Intervention de René Monory, JO débat, Sénat, séance du 7 octobre 1992, Session 1992-1993, p. 2579. « Merci à tous ceux d'entre vous qui viennent de me témoigner leur confiance et de contribuer ainsi à dessiner les contours de la nouvelle majorité sénatoriale, et même au-delà », Intervention de Gérard Larcher, JO débat, Sénat, Séance du 1 octobre 2008, Session 2008-2009, p. 5214. « Je veux remercier particulièrement mes amis socialistes, communistes, radicaux de gauche, écologistes, divers gauches, tous ceux qui m'ont accompagné. Je veux également remercier chacune et chacun d'entre vous, quelle que soit votre appartenance politique, quel qu'ait été votre choix à l'heure du vote. Je ne serai jamais là pour servir un clan ou une clientèle : », in Intervention de Jean-Pierre Bel, JO débat, Sénat, Séance du 2 octobre 2011, Session 2011-2012, p. 6526.

²⁴⁶⁵ « Je me tourne maintenant vers mes amis de l'opposition sénatoriale. J'essaierai, avec la plus grande impartialité, d'être le président de tous les sénateurs, femmes et hommes, que je tiens ici à saluer ». Intervention de René Monory, JO débat, Sénat, Séance du 7 octobre 1992, Session 1992-1993, p.2579. « Je suis maintenant le président de tous les sénateurs, quelle que soit leur sensibilité. Je m'attacherai à défendre notre Sénat, institution essentielle de la République », Intervention de Christian Poncelet, JO débat Sénat, 1^{er} octobre 1998. « Merci à nos collègues de l'opposition pour l'attitude républicaine qu'ils ont eue tout au long de cette période d'élection. Croyez bien aussi que j'ai compris votre attente. (...) Je suis un homme de rassemblement ». Intervention de Gérard Larcher, JO débat, Sénat, Séance du 1 octobre 2008, Session 2008-2009, p. 5214. « Je crois aux droits de la majorité. Je crois aux droits de ceux qui ne soutiennent pas toujours la majorité. Je crois aux droits de ceux qui s'y opposent », in Intervention de Gérard Larcher, JO débat, Sénat, Séance du 14 octobre 2008, Session 2008-2009. « Nous ne serons pas ici je ne sais quel bastion. Mais, vous le savez, nous allons bâtir une majorité nouvelle composée de sénatrices et de sénateurs socialistes, communistes, radicaux de gauche, écologistes, divers gauches, mais aussi de tous ceux qui se retrouvent dans notre démarche et dans notre volonté de faire vivre le bicamérisme, un bicamérisme renoué, dans lequel l'opposition sera respectée ». Intervention de Jean-Pierre Bel, JO débat, Sénat, Séance du 2 octobre 2011, Session 2011-2012, p. 6527. « À mes collègues sénateurs de l'opposition, je veux dire que je serai le Président du Sénat, de tout le Sénat, de tous les sénateurs, et un président attentif à leurs droits ». Intervention de Gérard Larcher, JO débat, Sénat, Séance du 2 octobre 2014, Session 2014-2015, p. 6914.

²⁴⁶⁶ « Il entend être et demeurer non un homme de parti, mais un arbitre impartial entre les partis. Un arbitre, en ce sens qu'il entend respecter et faire respecter les droits de tous les membres de cette assemblée, quel que soit le banc où ils siègent. Un arbitre impartial, parce qu'il est profondément pénétré de cette idée que l'apport de chacun est indispensable à l'édification du grand œuvre pour lequel nous sommes tous soumis », cité par F. LAFFAILLE, « L'exception sénatoriale ou l'étrange puissance de la seconde chambre », in *Pouvoir exécutif et parlement de nouveaux équilibres ?*, X. MAGNON et R. GHEVONTIAN (dirs.), PUAM, 2012, p. 495. Voir plus récemment du même auteur : « Le Président du Sénat », *Pouvoirs*, n°159, 2016.

mandat est « l'aboutissement d'une longue maturation des régimes politiques français »²⁴⁶⁷. Dans les deux chambres, le constituant a procédé indissociablement à un allongement de la durée du mandat présidentiel, renforçant l'autorité de son titulaire.

À l'Assemblée nationale, le mandat du Président coïncide strictement avec le mandat des élus et depuis le quinquennat avec celui du Chef de l'État et corrélativement avec le Gouvernement nommé par ce dernier. À la seconde chambre, cette coïncidence ne se vérifie pas. En période de majorité indisciplinée, un tel allongement aurait pu constituer un risque non négligeable non seulement vis-à-vis du Gouvernement comme de l'Assemblée nationale elle-même. En effet, l'absence d'une majorité cohérente conduit l'occupant du Perchoir à assurer une discipline délicate entre les formations multipartites et hétérogènes de l'hémicycle, qui empêche la bonne direction des débats législatifs. Par ailleurs, le Gouvernement ne pouvait en aucun cas voir dans le Président un allié du pouvoir exécutif. Le Président pouvait aisément être assimilé à « l'homme de la chambre », membre d'une formation non majoritaire qui pourrait ne pas être celle du Chef du Gouvernement ou de l'ensemble des formations représentées au sein de ce dernier.

L'allongement du mandat du Président s'est donc une nouvelle fois construit dans l'hypothèse audacieuse d'une majorité nette et cohérente que les expériences de l'histoire constitutionnelle n'avaient pourtant pas laissé présager. Cette innovation constitutionnelle de la V^e République est compatible avec le fait majoritaire puisque, une fois son émergence constatée, le Président d'une assemblée « reste un interlocuteur privilégié du pouvoir exécutif »²⁴⁶⁸. En effet, l'émergence d'une majorité par un groupe détenteur de la majorité absolue ou avec le soutien d'une formation coalisée permet au Gouvernement de disposer d'un soutien de premier ordre au sein de l'Assemblée. L'alignement du mandat du Président sur le mandat des parlementaires permet ensuite de renforcer dans le même temps sa position comme « élu de la chambre »²⁴⁶⁹. En effet, l'allongement de la durée du mandat du président de l'Assemblée nationale pour cinq ans renforce considérablement l'autorité parlementaire

²⁴⁶⁷ « Un double sentiment alimentait une réticence à l'idée d'une certaine permanence des présidences parlementaires : méfiance et rejet de toute personnalisation du pouvoir et influence et volonté de cantonner la direction de la chambre à un rôle strictement technique sans influence », in P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, La documentation française, 2008, p. 66.

²⁴⁶⁸ *Ibid*, p. 68.

²⁴⁶⁹ « Si le Président représente effectivement les parlementaires, il est indispensable que ceux-ci remettent périodiquement en jeu leur mandat de manière que leur fonction prenne fin avec celle de leurs électeurs », A. MARTIN, *Le président des assemblées parlementaires sous la V^e République*, LGDJ, 1996, p. 99.

de celui-ci, car « il est moins porté à se soumettre aux désirs des parlementaires, puisqu'il n'a plus le souci de sa réélection fréquente »²⁴⁷⁰.

La durée du mandat du Président du Sénat est plus courte que celle de son homologue de l'Assemblée nationale. Indépendamment du raccourcissement de la durée du mandat sénatorial, le Président du Sénat a toujours été renouvelé sous le régime triennal. Non seulement la durée du mandat présidentiel ne coïncide pas avec celle du mandat parlementaire, mais plus singulièrement elle ne coïncide pas avec le renouvellement intégral de la seconde chambre. Le raccourcissement de la durée du mandat permet donc la remise en cause régulière des fonctions du Président. Cette précarité apparente ne menace pas la stabilité du Président exception faite des années 2008-2011 et 2011-2014 où le mandat du Président a été remis en jeu à la suite de l'alternance de la majorité.

Initialement, les Présidents de l'Assemblée ont pu résister au changement de législature et donc de majorité à l'instar de Jacques Chaban-Delmas qui siégea entre 1958 et 1969 et connu ainsi trois législatures. Ce constat n'est plus observable depuis 1981 et la fonction présidentielle a eu tendance à se précariser à l'Assemblée nationale. Aucun occupant du Perchoir ne conservera son siège au-delà d'une législature, car le changement de législature et généralement de majorité coïncide avec le changement de son occupant. La démission de Louis Mermaz en 1986 s'explique par le retour au pouvoir de la majorité RPR-UDF et la défaite de cette dernière en 1988 justifiera le départ de Jacques Chaban-Delmas et l'élection de Laurent Fabius suivant le retour au pouvoir de la majorité de 1981. Par ailleurs, l'usage du droit de dissolution en vue d'amener la constitution d'une majorité aboutit à la disparition de la majorité précédente et avec elle de sa Présidence. En 1981, Jacques Chaban-Delmas quitta la présidence de l'Assemblée nationale après la victoire de la gauche aux législatives anticipées de juin et ne fut pas candidat à sa succession malgré sa réélection en Gironde. Réélu au Perchoir en 1986, la dissolution de 1988 lui permit de conserver son siège de député, mais il dut céder une nouvelle fois la Présidence pour laquelle il était cette fois candidat face à Laurent Fabius. À l'Assemblée nationale, l'occupation du Perchoir est symétrique de la position de la majorité parlementaire. Alors que devant la première chambre le renouvellement alternatif de la majorité comporte par analogie

²⁴⁷⁰ J. CADART, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t.II, Paris, LGDJ, 1975, p. 883.

l'alternance au Perchoir (1981, 1986, 1988, 1993, 1997, 2002, 2012), tel n'est pas le cas à la seconde chambre.

À l'image du *speaker* britannique, le Président du Sénat demeure à ce poste « aussi longtemps qu'il le désire, même si la majorité parlementaire a changé depuis son élection »²⁴⁷¹. La Présidence résiste non seulement aux variations de la majorité, mais également du renouvellement du mandat. « La grande stabilité des différents organes directeurs »²⁴⁷² auxquels appartient le Président du Sénat permet le renforcement de sa position institutionnelle indépendamment des variations de la configuration de la majorité. Ainsi Alain Poher, Président du Sénat entre 1968 et 1992, se trouva confronté à des majorités sénatoriales concordantes ou discordantes gouvernementales comme présidentielles. Si les groupes centristes ont vu leur effectif diminuer fortement entre 1981 et 1992, l'occupant du Perchoir, membre desdites formations, a en revanche conservé son poste.

La Présidence des assemblées législatives n'est pas le corollaire d'une quelconque occupation des fonctions directionnelles par la majorité. La longévité du mandat favorise la stabilité qui devient ainsi la règle et son interruption l'exception : « Seuls les changements de majorité politique, l'appel à de nouvelles responsabilités incompatibles juridiquement ou politiquement avec la direction d'une assemblée ou encore un changement d'alliance font exception »²⁴⁷³. Le système majoritaire a entraîné une précarisation de l'occupation présidentielle à l'Assemblée nationale et une sédentarisation au Sénat. Si la majorité participe à la désignation du Président, elle ne le reconnaît pas comme acteur prépondérant en son sein, ce que la retenue dans l'exercice des fonctions présidentielles semble confirmer.

²⁴⁷¹ P. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, PUF, Que-sais-je ?, 1987, p. 55.

²⁴⁷² R. CHAZELLE, « Continuité et tradition juridique au sein de la seconde chambre et tradition juridique au sein de la seconde chambre. Le Sénat et le droit parlementaire coutumier », *RDP*, 1987, p. 718.

²⁴⁷³ P. JAN, *op. cit.*, p. 68.

B. Le respect de l'impartialité dans l'exercice des fonctions constitutionnelles et législatives du Président

La longévité de l'occupation de la Présidence n'est pas étrangère à sa capacité à se démarquer de la logique majoritaire par la retenue de sa participation à la fonction législative. Le profil du « bon président », pour reprendre l'expression de Guy Carcassonne est celui de quelqu'un ayant « l'aptitude à maltraiter ses amis politiques pour enrayer la logorrhée ministérielle, combattre l'arrogance majoritaire, et protéger les droits de l'opposition »²⁴⁷⁴. En dépit de l'alternance de 1981, le Président de assemblées et particulière de la seconde chambre, n'exerce pas ses fonctions constitutionnelles et parlementaires dans un rapport orienté vers le clivage majorité/opposition.

Il est observable à l'Assemblée nationale que les Présidents ayant manifesté le moins de complaisance envers la majorité et davantage de respect des droits de la minorité ont pu être réélus à chaque législature (Jacques Chaban-Delmas) ou réélus à la suite d'une alternance (Laurent Fabius). Les Présidents de l'Assemblée nationale prononcent « généralement des discours plus modérés »²⁴⁷⁵ que leur homologue du Sénat. En effet, le Président est généralement membre de la majorité gouvernementale, aussi évite-t-il toute prise de parole excessive ou orientée vers l'exécutif qui risquerait de ternir son impartialité. Récemment, Claude Bartolone a dissuadé avec un certain succès, le Chef de l'État de procéder « au dépôt des projets de loi relatifs à la transparence du patrimoine des élus »²⁴⁷⁶. Cette initiative assez singulière pour l'occupant du Perchoir, faisait écho aux mouvements d'humeur qui animaient les courants du groupe majoritaire et renforce le rôle du Président de l'Assemblée nationale à l'égard du pouvoir exécutif.

Les Présidents de la seconde chambre concentrent quant à eux leur déclaration sur l'éloge du bicamérisme et la défense inconditionnelle des droits de la seconde chambre face au Gouvernement et à l'Assemblée nationale²⁴⁷⁷. Un tel engagement doit associer l'ensemble

²⁴⁷⁴ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Ed. Le Seuil, 11^{ème} éd., 2011, p. 171.

²⁴⁷⁵ A. MARTIN, *op. cit.*, p. 75.

²⁴⁷⁶ J. GICQUEL, « Variations sur la présidence normale de François Hollande », in *Mélanges en l'honneur de J.-C. Colliard*, Dalloz, 2014, p. 315.

²⁴⁷⁷ « Nous avons une responsabilité collective. Il faut que nous donnions au Sénat plus de force, que nous fassions entendre sa voix, que cette question lancinante de l'utilité de notre assemblée ne nous

des composants de la majorité sénatoriale et au-delà, la défense du bicamérisme n'étant pas le propre d'une formation ou d'une majorité politique, mais bien le produit consensuel d'une finalité transmajoritaire, car comme l'affirmait Christian Poncelet, « au-delà de nos légitimes différences de sensibilités politiques, nous sommes tous viscéralement attachés au bicamérisme »²⁴⁷⁸.

Dans l'hypothèse où la majorité sénatoriale viendrait rejoindre celle de l'Assemblée nationale et par conséquent celle du Gouvernement, le Président du Sénat ne se pose pas en acteur institutionnel allié à cette dernière et continue à préserver ses distances²⁴⁷⁹. Dans l'hypothèse où les majorités viendraient au contraire à s'éloigner, le Président ne saurait nier l'existence du phénomène²⁴⁸⁰, mais se borne généralement à le constater et non inscrire son

soit plus posée. Il nous faut démontrer que le bicamérisme est indispensable à l'équilibre de nos institutions. Il nous faut affirmer notre autonomie, qui garantit notre crédibilité et qui est aussi la première responsabilité du président du Sénat. Il nous faudra encore renforcer l'exigence législative qui a toujours été la marque du Sénat. Nous devons ensemble prendre la mesure des défis qui nous attendent, faire comprendre, je le disais à l'instant, le rôle irremplaçable des deux chambres ». Intervention de Gérard Larcher, JO débat, Sénat, Séance du 2 octobre 2014, Session 2014-2015, p. 6914. « Il nous faut, plus que jamais, faire de notre institution la « maison » des élus locaux et des collectivités territoriales. Il nous faut à la fois être acteur majeur et source de la recomposition territoriale. Il nous faut être le catalyseur de propositions audacieuses pour sortir notre pays de ses déséquilibres économiques, financiers et sociaux. Intervention de Gérard Larcher, JO débat, Sénat, Séance du 1 octobre 2008, Session 2008-2009, p.5214. « Nous devons changer encore l'image de notre assemblée, souvent caricaturée certes, mais qui se doit aujourd'hui à plus de transparence, plus de modestie. La Haute Assemblée se doit d'aller vers une vraie rénovation démocratique, vers une autre façon de travailler ». Intervention de Jean-Pierre Bel, JO débat, Sénat, Séance du 2 octobre 2011, Session 2011-2012, p. 6527.

²⁴⁷⁸ JO débat Sénat, Séance du 1^{er} octobre 2001, Session 2001-2002.

²⁴⁷⁹ « Je veillerai, avec l'aide de tous les présidents de groupe, à préserver un équilibre entre majorité et opposition dans le respect du droit d'expression des minorités et celui du fait majoritaire », Allocution d'Alain Poher, in, JO Débats Sénat, séance du 8 octobre 1963, p.803. Allocution de Christian Poncelet, in, JO Débats Sénat, séance du 12 octobre 2004, p.6526. « Notre feuille de route commune est dense : sa mise en œuvre est urgente et mon rôle consistera à ce que nous y participions tous – que nous soutenions ou non la politique du Président de la République et du gouvernement de la France », in, intervention de Gérard Larcher, JO débat, Sénat, Séance du 1 octobre 2008, Session 2008-2009, p. 5214.

²⁴⁸⁰ « La radicalisation serait la négation de notre assemblée. Les sénateurs - je le crois. — n'en ont ni le goût, ni le désir. J'ai le sentiment que la radicalisation est contraire à tout ce que représente notre maison. Je crois plutôt qu'il lui revient d'être selon la très belle formule de Maurice Schumann, « l'Edit de Nantes permanent de la République ». in Allocution d'Alain Poher, JO débat Sénat, séance du 6 octobre 1983, Session 1983-1984, p. 2275. « Le Sénat est une assemblée parlementaire à part entière, même lorsque sa majorité ne coïncide pas avec celle de l'Assemblée nationale. En réalité, le Sénat doit, pour donner tout son sens au bicamérisme, auquel nous sommes, sans exclusive, tous très attachés, développer sa spécificité et faire entendre sa différence : il se doit d'avoir un autre regard, un regard différent de celui de l'Assemblée nationale », Allocution de Christian Poncelet du 7 octobre 1998, JO débat Sénat, Session 1998-1999. « Dimanche dernier, les grands électeurs ont voté pour le changement : ils en ont confié la mission à la gauche. Mais ils nous ont tous placés devant une triple responsabilité historique, politique et morale. Responsabilité historique, parce que, après plusieurs décennies, le Sénat s'est ouvert à l'alternance, que je comprends comme une preuve de maturité démocratique et comme une légitimité renforcée. Responsabilité politique, parce que les grands électeurs ont exprimé un mécontentement, un véritable malaise, un rejet d'orientations dont ils ne veulent pas Responsabilité morale, parce qu'ils ont souhaité un nouveau Sénat », Intervention de Jean-Pierre Bel, JO débat, Sénat, Séance du 2 octobre 2011, Session 2011-2012, p. 6527. « A la majorité, je veux dire qu'une tâche l'attend : être une opposition constructive, avec pour boussole l'intérêt du pays en ces temps de difficultés ». Intervention de Gérard Larcher, JO débat, Sénat, Séance du 2 octobre 2014, Session 2014-

assemblée en opposition à celle de la majorité gouvernementale. Cette absence de parti pris du Président de l'Assemblée par rapport à la majorité se vérifie également dans l'impartialité de l'exercice de ses fonctions constitutionnelles et dans la retenue de ses prérogatives législatives.

Le Président du Sénat par réciprocité avec son homologue de l'Assemblée nationale privilégie la retenue dans l'exercice des prérogatives constitutionnelles dont il dispose statutairement. Il en a été notamment ainsi par la nomination des membres du Conseil. Le Président du Sénat privilégie la nomination d'anciens sénateurs, c'est à dire « au sein du vivier qu'il connaît le mieux »²⁴⁸¹. Cela montre une volonté de faire entrer au Conseil, comme le note Franck Laffaille, « des individus ayant participé au processus de l'élaboration de la loi, sensibles au respect des prérogatives du Parlement et en particulier à celles du Sénat »²⁴⁸², mais également dotés de solides compétences en droit parlementaire.

Cette attitude tend à se retrouver dans la saisine parlementaire du Conseil constitutionnel. S'il faut remonter à 1994 pour retrouver avec Philippe Séguin, la dernière saisine législative associée d'un Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat a pu saisir régulièrement le Conseil constitutionnel entre 1981 et 1985, à une époque de discordance entre les majorités, mais a le plus souvent associé sa saisine aux autres parlementaires. La saisine ne résulte pas d'une initiative individuelle qui viendrait manifester une opposition personnelle à la politique législative du Gouvernement mais résulte, au contraire, d'une volonté collective à laquelle peut s'associer le Président, sans que ceci soit systématique. Cet usage illustre à la fois l'intégration du Président à l'institution sénatoriale et son indépendance.

À l'occasion de la loi de 1984 relative à la fonction publique territoriale et de celle de 1991 relative au statut de la collectivité territoriale de Corse, Alain Poher joignit sa saisine

2015, p. 6914. « Le fonctionnement harmonieux des institutions exige que chacune d'entre elles demeure fidèle à elle-même, à sa tradition et, bien évidemment, aux textes constitutionnels. Le Sénat, quant à lui, par son esprit de sagesse, son sens de la mesure, sa capacité de propositions, a toujours eu le souci d'entretenir et de maintenir le dialogue le plus fructueux tant avec le Gouvernement qu'avec l'Assemblée nationale. Il s'est efforcé d'éviter une double dérive qui consistait soit à devenir une « chambre obstacle », d'abord soucieuse de contestations, soit une « chambre d'enregistrement », subitement éprise de cohabitation. La Haute Assemblée n'est ni une barricade ni un miroir ; elle est tout simplement, comme elle l'a toujours été, une « chambre de réflexion » animée d'une volonté constante de dialogue, source d'enrichissement de notre patrimoine législatif », in Allocution d'Alain Poher, in JO débat Sénat, Séance du 8 octobre 1986, Session 1986-1987, p. 3891.

²⁴⁸¹ F. LAFFAILLE, *Le Président du Sénat depuis 1875*, l'Harmattan, 2003, p. 260.

²⁴⁸² *Ibid.*

à celle des députés de l'opposition à la majorité gouvernementale et son action individuelle associa collectivement la seconde chambre. La loi de 1982 relative à la décentralisation des départements d'outre-mer et celle relative à l'évolution du statut de la Nouvelle-Calédonie en 1985 firent également l'objet d'une saisine par le Président de la seconde chambre, mais cette fois associée à la majorité sénatoriale et aux députés de l'opposition. Cette association se révéla fructueuse puisque le Conseil déclara inconstitutionnelles plusieurs dispositions, obligeant le Gouvernement à revoir sa copie. Ces trois lois objets des saisines s'inscrivaient dans le programme présidentiel, mais ne pouvaient en raison de leur objet laisser indifférente la seconde chambre aux termes de sa fonction constitutionnelle, tout comme son Président. René Monory ou Christian Poncelet ne firent pas usage de la saisine du Conseil, laissant aux membres de la majorité sénatoriale auxquels ils appartenaient le soin de la réaliser, notamment en cas de discordance des majorités (1992-1993 et 1997-2002).

La participation du Président du Sénat à la fonction parlementaire se manifeste réellement et uniquement si le sujet en discussion intéresse la vie de la Nation ou les droits du Parlement. Cette rareté des prises de vote du Président de la chambre à l'occasion des scrutins législatifs témoigne d'une certaine volonté de mesurer son soutien à la politique gouvernementale. Le Président peut agir parcimonieusement dans l'exercice des prérogatives législatives dont il dispose individuellement et constitutionnellement comme élu indépendamment de son statut.

Le Président du Sénat peut exceptionnellement, comme le note Franck Laffaille, « participer à une commission à l'invitation de ses membres »²⁴⁸³. La configuration majoritaire peut justifier une participation active ou passive du Président de la seconde chambre au travail en commission. Ainsi alors que l'élection de Jacques Chirac en 1995 permit à la seconde chambre de retrouver une harmonisation majoritaire entre l'Assemblée nationale et l'Elysée, le projet de loi constitutionnelle du 4 août 1995, visant à renforcer les prérogatives parlementaires, donna l'occasion à René Monory de faire entendre la voix du

²⁴⁸³ F. LAFFAILLE, *Le Président du Sénat depuis 1875*, op. cit, p. 73.

Sénat²⁴⁸⁴. Le 19 juillet 1995, René Monory participa de façon « non fortuite »²⁴⁸⁵ à la réunion de la commission des lois, initiative qui rappellerait au pouvoir exécutif que le bicamérisme est égalitaire dans le vote des lois constitutionnelles et que son aval n'est pas systématiquement acquis à la majorité gouvernementale.

Cependant il peut aussi arriver que le Président prenne part à une commission lorsqu'il se situe dans l'opposition au Gouvernement. Ainsi les 14 et 28 février 1991, Alain Poher siégea à la commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées (commission dans laquelle il était rattaché en tant que parlementaire), qui devait auditionner Pierre Joxe à l'occasion du déclenchement de la guerre du Golfe. L'importance de cet engagement armé pour la Nation et le consensus républicain affiché par les deux assemblées comme par les partis politiques exclurent les critiques d'une telle initiative qui participait de la collaboration informative entre les assemblées législatives et le Gouvernement. Cette initiative s'inscrivait dans le développement des fonctions internationales du Sénat encouragé par son Président comme son successeur en 1992.

Le Président du Sénat a pu également manifester sa retenue dans le vote de la loi Européen convaincu, Alain Poher à l'instar de son homologue à l'Assemblée, « ne participe pas »²⁴⁸⁶ au vote le 16 juin 1992 sur la ratification du traité de Maastricht. Toutefois, plusieurs Présidents de l'Assemblée nationale ont participé au vote des lois constitutionnelles, à cause de l'exigence d'une majorité qualifiée.

L'intervention du vote du Président de l'Assemblée nationale lors de la réunion des deux chambres en Congrès s'avère plus délicate que l'intervention du Président du Sénat. En effet, le Président de l'Assemblée nationale préside non seulement le Bureau de la première chambre, mais également celui de la réunion délibérative en vue de la révision constitutionnelle (Art.89 C.). Ainsi, Bernard Accoyer participa-t-il au vote de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, comme avant lui Laurent Fabius à l'occasion des lois

²⁴⁸⁴ « Je compte développer encore avec mon collègue et ami Philippe Séguin la coopération entre nos deux assemblées, où le travail doit se faire sans aucune rivalité, mais en complémentarité. Je rends hommage à Philippe Séguin, avec qui nous avons établi un dialogue permanent et constructif. Je crois que si la réforme de la Constitution a pu aboutir dans de bonnes conditions, c'est précisément grâce à cette complicité - je prends le mot dans le bon sens du terme - et à ce dialogue que nous avons su instaurer entre le Sénat et l'Assemblée nationale », in JO débat Sénat, Séance publique du 5 octobre 1995, Session 1995-1996, p. 1800.

²⁴⁸⁵ F. LAFFAILLE, *Le Président du Sénat depuis 1875*, op. cit., p. 73.

²⁴⁸⁶ *Ibid.*

constitutionnelles relatives à la parité et à la Cour Pénale Internationale. Le Président du Sénat a participé régulièrement au vote des révisions constitutionnelles, mais en tant que simple parlementaire, n'assurant pour l'occasion aucune mission de direction et d'encadrement des débats en séances publiques.

La position statutaire du Président de l'Assemblée bénéficie d'une sorte d'immunité face au système majoritaire. Au Palais Bourbon, les Présidents se sont employés « à desserrer l'étau majoritaire et de donner davantage de dynamisme à l'Assemblée nationale »²⁴⁸⁷. Les initiatives de Philippe Séguin sur l'imposition du vote électronique, de Laurent Fabius sur la création des commissions d'enquête ou de Jean-Louis Debré sur la tentative de la reconnaissance d'un statut pour l'opposition participent unanimement d'une reconnaissance du pluralisme et de la minorité face au système majoritaire et doivent être justement saluées. Au Sénat, c'est l'objectif de sa « modernisation qui a mobilisé les efforts »²⁴⁸⁸.

Membre de la majorité parlementaire, le Président n'en assure pas pour autant les missions de direction et de coordination et tend à conserver son statut de simple parlementaire dans l'exercice des prérogatives constitutionnelles dévolues aux acteurs parlementaires. Confronté à la discordance des majorités parlementaires, contrairement à son homologue de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat n'a pas dérogé à sa mission de défense et d'indépendance de l'institution sénatoriale. Les Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale trouvent dans leur mode d'élection et dans leur statut, la force à la fois de demeurer des personnalités éligibles à la Présidence des assemblées, mais également de se soustraire à la discipline majoritaire.

²⁴⁸⁷ J-P. DUPRAT, « L'influence de la Constitution sur la vie parlementaire », *in 1958-2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution de la V^e République*, B. MATHIEU (dir), Dalloz, 2008, p. 254.

²⁴⁸⁸ *Ibid.*

Paragraphe 2 : L'ascendance transmajoritaire du Président d'une assemblée parlementaire

Elu par la majorité des membres de l'assemblée à laquelle il appartient, le Président possède une personnalité institutionnelle qui se détache du simple parlementaire qu'il reste juridiquement. Son ascendant tient à l'acquisition d'une « ossature institutionnelle » (A) dont l'accumulation progressive lui permet de remporter le suffrage électif (B) et ainsi de bénéficier d'une autorité sur la majorité à laquelle il reste rattaché.

A. L'acquisition d'un ascendant institutionnel à l'égard de la majorité

En vertu de la nature parlementaire du régime et de la règle de la séparation des pouvoirs à laquelle la V^e République n'a pas entendu déroger, le Président de l'Assemblée est élu, comme le note Pascal Jan, « par l'ensemble des parlementaires de l'assemblée concernée »²⁴⁸⁹. Si les modalités des élections sont assez similaires, elles sont en revanche différentes suivant les deux chambres en ce qui concerne les candidatures au Perchoir et au Plateau et permettent une immunisation différente à la logique majoritaire.

A l'Assemblée nationale, le renouvellement intégral permet rarement la déclaration de candidature avant les échéances électorales. Le potentiel candidat au Perchoir doit, d'abord, convaincre ses électeurs de le réélire et la confirmation de ses ambitions électives aux fonctions directionnelles ne pourra se confirmer qu'à la condition de la présence de sa formation dans le groupe principal de la majorité gouvernementale. Dans l'hypothèse où un parlementaire n'est pas membre du groupe majoritaire, ses perspectives d'obtenir la présidence s'amenuisent. Une fois parlementaire, il devra s'efforcer de convaincre *a posteriori* l'ensemble des éléments de la majorité de voter favorablement à son investiture. Si l'opposition et les « groupes minoritaires » peuvent naturellement présenter des candidatures, le système majoritaire n'entretient pas l'illusion de leur victoire potentielle sans le soutien de la majorité gouvernementale. Contrairement à la seconde chambre, le

²⁴⁸⁹ P. JAN, *op. cit.*, p. 66.

candidat au Perchoir ne peut se contenter de se reposer sur les acquis de la majorité sortante puisque, d'une part, cette dernière est renouvelée intégralement et, d'autre part, le maintien de sa candidature dépendra du résultat de la majorité nouvellement entrante et de l'appartenance, le cas échéant, du candidat à cette dernière.

À la seconde chambre, l'absence de renouvellement intégral permet au candidat de se déclarer plusieurs mois avant les échéances électorales d'automne. En effet, une partie seulement de l'hémicycle sera renouvelé et avec lui la majorité sénatoriale. Le futur candidat doit d'abord s'efforcer de vérifier les prédispositions de la majorité présente avant l'apparition de candidats issus de la majorité nouvellement entrante. Le candidat n'est généralement pas un candidat dont le siège est renouvelable aux échéances à venir. Cependant, un candidat déjà élu au Plateau peut annoncer prématurément une candidature que son ancienneté permet d'espérer devoir être couronnée de succès. En 2004, Christian Poncelet fut candidat à la réélection de son siège de sénateur et au fauteuil de Président. Il demeurera victorieux aux deux sièges.

L'élection du Président de la chambre est incontestablement tributaire de la configuration de la majorité. La présence d'une majorité nette et cohérente à l'Assemblée nationale permet l'élection du Président avec le seul concours numérique de la principale formation membre de la majorité gouvernementale et appartenant généralement au groupe majoritaire²⁴⁹⁰. En 1981, Louis Mermaz (socialiste) obtint 295 voix contre 150 pour Jean-Paul de Rocca Serra (RPR). Or l'effectif du groupe socialiste était de 285 membres et celui des groupes RPR et UDF de 149. Cependant et de manière plus systématique au Sénat, l'hétérogénéité des composants de la majorité parlementaire et l'absence de majorité absolue justifient que « c'est la personnalité du Président qui est l'élément déterminant du choix fait par la majorité qui l'a élu »²⁴⁹¹. En 1983, le groupe UCDP d'Alain Poher ne possédait que

²⁴⁹⁰ « Il se peut que l'assemblée soit composée par des formations disciplinées et qu'une d'entre elles ou bien une coalition de partie ait la majorité. Dans ce cas, le choix du président de l'assemblée est un acte politique par lequel la majorité en place affirme sa volonté. La présidence de l'assemblée fait l'objet d'une compétition au sein du parti majoritaire et il n'est pas nécessaire d'attirer les voix de la minorité : aussi bien avant comme après 1981. Ainsi Louis Mermaz déclarait : « Dans cette enceinte, j'aurai le souci de diriger vos débats avec impartialité. J'ai conscience d'être le président de toute l'assemblée et pas seulement de la majorité qui m'a élu. A ce titre, je serai le garant des droits de tous les députés qui sont l'expression de la souveraineté populaire et qui sont les représentants de la communauté nationale », D-G. LAVROFF, *Droit constitutionnel de la V^e République*, Dalloz, 3^{ème} éd., 1999, pp. 567-568.

²⁴⁹¹ « Dans ces conditions, la sagesse lui impose de se comporter comme un arbitre entre tous les groupes et ne pas avoir de position ouvertement partisane », *Ibid*, p. 566.

71 sièges sur 318 alors que la majorité absolue était de 160. S'il fut élu aisément au premier tour par la réunion d'une majorité absolue, il dut sa victoire à une majorité externe à son groupe entre l'ensemble des formations parlementaires qui soutenaient son action depuis 1968 (UREI, RPR, UCDP et une partie de la GD) et qui ne présentèrent pas de candidats.

La réunion d'une majorité organisée et rassemblée est donc la condition nécessaire à l'élection du Président de l'Assemblée. Cependant l'existence d'une majorité ne saurait constituer la condition suffisante au choix des candidats. À la réunion objective, des éléments numériques de la majorité doivent s'ajouter les éléments subjectifs tenant à la personnalité du candidat et à sa connaissance du droit et de l'institution parlementaire.

L'obtention de la Présidence du Bureau nécessite des qualités particulières. Le Président est généralement « un parlementaire chevronné »²⁴⁹². Une bonne connaissance du Parlement et du règlement est un des éléments nécessaires pour prétendre remporter la candidature au Perchoir ou au Plateau. L'occupation de fonction directionnelle au sein du Bureau peut permettre *a posteriori* l'ascension au sein des fonctions administratives de la seconde chambre. Ainsi Gérard Larcher (1989 et 1992) et Jean-Pierre Bel (2001) furent secrétaires du Sénat avant leur élection à la Présidence. Dans un sens identique, le passage par des fonctions subalterne au sein du Bureau de l'Assemblée nationale, peut permettre d'acquérir par la suite la Présidence de l'Assemblée nationale. Ainsi Achille Peretti fut vice-président sous la III^{ème} et la IV^{ème} législature et devint Président en 1969 à la suite de la démission de Jacques Chaban-Delmas.

Les Présidents doivent également se poser en défenseur du Parlement face au Gouvernement²⁴⁹³. Le devoir de Président est de diriger les débats. Or « ce devoir ne s'improvise pas : il demande un sérieux apprentissage et une connaissance approfondie de la mécanique législative »²⁴⁹⁴. L'ancienneté parlementaire est d'abord le gage premier de l'élection des candidats au sein de la Présidence des deux chambres. L'élection de René Monory en 1992 (sénateur depuis 1968) et la réélection de Jacques Chaban-Delmas en 1986

²⁴⁹² Y. GUCHET, *La V^e République*, Economica, 3^{ème} éd., 1994, p. 113.

²⁴⁹³ « Tous les présidents cherchent à faire émerger en l'amplifiant, l'action de ses prédécesseurs, afin de rendre plus efficace les prérogatives dévolues à l'Assemblée, au besoin en bravant les tabous et en imposant un rythme nouveau et des méthodes inédites aux différents acteurs de la scène parlementaire », G. BERGOUGNOUS et M. AMELLER, *L'Assemblée nationale*, Que sais-je ?, PUF, 2000, p. 49.

²⁴⁹⁴ *Ibid.*

(député depuis 1946) corroborent ce lien entre l'ancienneté et la connaissance de l'institution parlementaire. L'existence du système majoritaire ne saurait admettre l'élection de parlementaires juvéniles et novices au sein de l'institution. Le système intervient au contraire en soutien des candidats connaisseurs et défenseurs des prérogatives parlementaires. Cependant, les stratégies demeurent dissociables suivant les chambres.

À l'Assemblée nationale, comme le note Carole Enfert, les candidats misent principalement sur l'acquisition répétée d'un mandat local ou national, tandis qu'au Sénat, « il faut aussi posséder une longue expérience de la maison »²⁴⁹⁵. À l'Assemblée nationale, l'élection « peut venir récompenser, rétribuer un parcours militant, une fidélité partisane »²⁴⁹⁶, mais en liaison une nouvelle fois avec une certaine durée dans l'obtention du mandat parlementaire. La longévité d'un mandat de député au sein d'une formation de Gouvernement et le soutien constant au Chef de l'État ou au Gouvernement nommé par ce dernier sont des éléments privilégiés en vue de l'accession au Perchoir.

La plupart des candidats au Perchoir ont reçu l'aval de l'Élysée qui dispose toujours de « son candidat de présélection »²⁴⁹⁷. Il en fut ainsi pour Louis Mermaz, Laurent Fabius ou de Bernard Accoyer. Toutefois le candidat privilégié par l'exécutif n'a pas toujours su s'imposer face à la majorité parlementaire. Ainsi en 1958, le général de Gaulle préféra-t-il comme candidat UNR au Perchoir Paul Reynaud à Jacques Chaban-Delmas. En dépit des efforts de Michel Debré ou Jacques Soustelle qui tentèrent de l'en dissuader, Chaban-Delmas maintint sa candidature se considérant « comme le candidat naturel des gaullistes »²⁴⁹⁸ et distança Paul Reynaud dès le premier tour avec 259 voix contre 168. L'alternance de 1981 déjoua également les pronostics du Chef de l'État, par la défaite de ses candidats « favoris ». Ainsi en 2002, alors que Jacques Chirac l'en avait dissuadé, Jean-Louis Debré réussit à s'imposer au Perchoir face à Édouard Balladur.

²⁴⁹⁵ C. ENFERT, *Le règlement du Sénat sous la V^e République*, Economica, 1999, p. 102.

²⁴⁹⁶ J.-L. BAUER, in *La Constitution de la V^e République Analyses et commentaires*, F. LUCHAIRE, G. CONAC, X. PRÉTOT (dirs.), Economica, 3^{ème} éd., 2008, p. 862.

²⁴⁹⁷ *Ibid.*

²⁴⁹⁸ J. GARRIGUES, *Chaban-Delmas, L'ardent*, La documentation française, Assemblée nationale, 2015, p. 39. L'intéressé maintient sa candidature en déclarant « Il s'agissait d'un des premiers leviers de commande de l'Etat ; il fallait un homme sûr. Par réaction contre la Quatrième République, le Parlement risquait d'être maltraité ; il fallait un parlementaire résolu à le défendre », *Ibid.*, p. 111.

La détention d'un mandat exécutif local peut favoriser un futur candidat à la Présidence des assemblées : Jacques Chaban-Delmas (Maire de Bordeaux entre 1947 et 1995), Louis Mermaz (Président du Conseil général de l'Isère entre 1976 et 2001) ou Claude Bartolone (Président du Conseil général de la Seine-Saint-Denis entre 2008 et 2012). Plus systématiquement, un grand nombre de Présidents de la seconde chambre ont disposé d'un mandat exécutif local lors de leur accession au Plateau : Gaston Monnerville (Président du Conseil général du Lot entre 1951 et 1970), René Monory (Président du Conseil général de la Vienne entre 1977 et 2004 et Président du Conseil régional de Poitou-Charentes entre 1985 et 1986) et Christian Poncelet (Président du Conseil général des Vosges entre 1976 et 2015). Si le suffrage indirect est une explication principale à la détention préalable d'un mandat local en vue de l'élection des sénateurs, son acquisition dans la durée devient nécessairement un facteur d'éligibilité à la magistrature suprême de la seconde chambre.

A la seconde chambre, comme le note Jean-Louis Bauer, « l'ancienneté du mandat, l'expérience de la vie parlementaire, la présidence d'un groupe ou d'une commission forment de véritable prérequis pour entrer dans la compétition »²⁴⁹⁹ en vue de l'élection du candidat au Plateau. Alors que la présidence d'une commission est un passage « accessoire » en vue de l'accession au perchoir²⁵⁰⁰, l'acquisition d'un poste de commission est un élément non négligeable vers une accession au Plateau : Christian Poncelet (Président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation entre 1986 et 1998) et Gérard Larcher (Président de la commission des affaires économiques et du plan entre 2001 et 2004).

Contrairement à l'Assemblée nationale, la Présidence du Sénat n'appartient pas « à des personnalités politiques de tout premier plan »²⁵⁰¹ et l'absence de participation de ces derniers à un Gouvernement illustre une nouvelle fois l'absence d'association de la majorité sénatoriale occupante du Plateau à la majorité gouvernementale. A l'exception de Jean-Pierre Bel²⁵⁰², l'ensemble des Présidents du Sénat occupèrent des fonctions

²⁴⁹⁹ J-L. BAUER, *op. cit.*, p. 859.

²⁵⁰⁰ Seuls Henri Emmanuelli, qui présida la commission des finances entre 1991 et 1992 et Raymond Forni qui présida la commission des lois entre 1981 et 1985 ont occupé par la suite la Présidence de l'Assemblée nationale.

²⁵⁰¹ C. JOURNES, *op. cit.*, p. 328.

²⁵⁰² Gaston Monnerville fut Sous-secrétaire d'Etat aux colonies entre 1937 et 1938 dans le Gouvernement Chautemps. Christian Poncelet fut secrétaire d'Etat auprès du ministre chargé des Affaires sociales dans le Gouvernement Pierre Messmer I entre 1972 et 1973, Secrétaire d'Etat auprès

gouvernementales lointaines et politiquement peu significatives (A l'exception de René Monory, ministre de l'éducation nationale entre 1986-1988). Ces différentes expériences ministérielles peuvent expliquer une partie de leur victoire mais leur caractère espacé dans le temps, comme leur faible importance dans la hiérarchie politique statutaire gouvernementale, justifient davantage le caractère dépolitisé que les candidats accordent à la Présidence de la seconde chambre.

La Présidence d'une assemblée parlementaire peut être « l'aboutissement d'une carrière politique ou une position d'attente pour un homme politique qui espère que des circonstances favorables lui ouvriront le poste de Premier ministre ou la Présidence de la République »²⁵⁰³. Plusieurs anciens membres du Perchoir devinrent *a posteriori* des personnalités ministrables : Jacques Chaban-Delmas (Premier ministre entre 1969 et 1972), Louis Mermaz (Ministre des transports en 1988, Ministre de l'agriculture et de la forêt entre 1990 et 1992, et Ministre des relations avec le Parlement entre 1992 et 1993), Laurent Fabius (Ministre de l'économie et des finances entre 2000 et 2002) et Patrick Ollier (Ministre des relations avec le Parlement entre 2010 et 2012).

Pour ce qui concerne la candidature à la Présidence de la République, il en fut ainsi à l'Assemblée nationale de Jacques Chaban-Delmas et d'Edgar Faure, tous deux candidats à la présidentielle de 1974. La candidature d'Alain Poher à la Présidence de la République en 1969 obéit à des considérations différentes et s'explique davantage par la fonction d'intérim occupée à la suite du départ du général de Gaulle. Dès son retour à la seconde chambre, comme le note Jean Mastias, « Alain Poher devient le Président Poher, l'homme politique s'efface et le Président de tous les sénateurs apparaît »²⁵⁰⁴. À cet effet, Alain Poher refusera de prendre la tête d'une formation politique nationale et d'énoncer quelques recommandations et consignes de vote pour les élections locales et nationales à venir. Sa

du ministre du Travail, de l'Emploi et de la Population dans le Gouvernement Pierre Messmer II entre 1973 et 1974, Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la Fonction publique, dans le Gouvernement Pierre Messmer III entre mars et mai 1974, Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances, chargé du Budget, dans le Gouvernement Jacques Chirac I entre juin et août 1976, Secrétaire d'État auprès du ministre délégué à l'Économie et aux Finances, chargé du Budget, dans le Gouvernement Raymond Barre I entre août 1976 et mars 1977, Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des Relations avec le Parlement, dans le Gouvernement Raymond Barre II entre avril et septembre 1977. Gérard Larcher a été Ministre délégué à l'Emploi, au Travail et à l'Insertion professionnelle des jeunes entre 2005 et 2007 et Ministre délégué aux relations du Travail entre 2004 et 2005.

²⁵⁰³ D-G. LAVROFF, *op. cit.*, p. 566.

²⁵⁰⁴ J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République : réforme et renouveau*, Economica, 1980, p. 372.

candidature à l'élection présidentielle, inédite pour un Président de seconde chambre sous la V^e République ne précipita pas l'homme politique de 1969, élu Président un an plus tôt, dans l'arène politique et partisane. Avec l'alternance de 1981 et jusqu'en 1992, il n'entendra jamais « être le représentant de ceux qui l'ont élu en octobre 1968 ou soutenu en juin 1969 ni diriger la fraction politique principale, préférant se tenir au-dessus de la mêlée, au Palais du Luxembourg »²⁵⁰⁵. Contrairement à l'Assemblée nationale, la Présidence du Sénat n'appartient pas « à des personnalités politiques de tout premier plan »²⁵⁰⁶ et illustre une nouvelle fois, l'absence d'association de la majorité sénatoriale, occupante du Plateau, à la majorité gouvernementale.

Si juridiquement le Président peut rester affilié à un groupe parlementaire, a été soulevée la délicate compatibilité entre la fonction et l'occupation d'un poste de direction au sein d'un parti national. Ainsi Laurent Fabius a été appelé à prendre la présidence du parti socialiste en 1992 et a préféré remettre sa démission du Perchoir. En 1997, il abandonnera la présidence du groupe socialiste pour candidater une nouvelle fois à la Présidence de l'Assemblée dont il sortira vainqueur. Le Président acceptant un poste de direction d'un parti n'est pas tenu, comme le note Arnaud Martin, par « l'obligation juridique de démissionner, mais le geste participe au contraire d'une conception arbitrale que celui-ci avait de la fonction »²⁵⁰⁷.

L'Élysée n'affiche que rarement ses préférences pour un candidat à la Présidence du Sénat. Le suffrage indirect et l'absence systématique d'appartenance de l'occupant du Plateau à la majorité gouvernementale contribuent à maintenir constamment un lien assez distant entre le Chef de l'État et le Président de la seconde chambre. Déjà en 1958 Gaston Monnerville avait incarné « l'opposition au triumvirat du pouvoir gaulliste, Président de la République-Premier ministre, Président de l'Assemblée nationale »²⁵⁰⁸. Son appartenance à la GD et la longévité de son mandat au Conseil de la République lui permirent de « représenter tout aussi bien un monde parlementaire partisan, de construction et d'entretien de convergences de connexion idéologiques et stratégiques, d'alliances et de coalition

²⁵⁰⁵ *Ibid*, p. 375.

²⁵⁰⁶ C. JOURNES, *op. cit*, p. 328.

²⁵⁰⁷ A. MARTIN, *op. cit*, p. 102.

²⁵⁰⁸ J-L. BAUER, *op. cit*, p. 862.

spécifiquement parlementaires »²⁵⁰⁹. Dans le même sens Alain Poher et Christian Poncelet ont assumé tour à tour ou simultanément « une fonction oppositionnelle aux majorités successives présidentielles ou parlementaires et la pratique alternative de polarisation centriste »²⁵¹⁰.

L'imposition de la logique majoritaire induit « directement pour l'Assemblée nationale, indirectement pour le Sénat, une personnalisation des fonctions »²⁵¹¹. L'élection du Président du Sénat vient contenir « l'expansion du fait majoritaire, voire faire du Sénat le principal contrepoids à l'inféodation politique du pouvoir législatif »²⁵¹². Si la personnalisation de la fonction présidentielle tient à l'acquisition progressive d'un capital politique, elle provient également de la réunion d'une majorité qui dépasse la configuration du seul groupe animant la majorité parlementaire.

B. La réunion d'une majorité électorale transcendant la position institutionnelle du groupe majoritaire

La conjonction du scrutin majoritaire et de la personnalisation de la campagne en vue de l'accession à la Présidence des assemblées ne permet pas toujours une victoire large et univoque des candidats. Il en résulte que la réunion d'une majorité électorale nécessaire à l'élection au Plateau ou au Perchoir, n'est pas toujours le reflet des rapports de votation qui s'expriment uniformément, avec l'apparition du phénomène majoritaire dans l'hémicycle.

Si à l'Assemblée nationale plusieurs occupants du Perchoir ont été élus dès le 1^{er} tour (Edgar Faure en 1973, Louis Mermaz en 1981, Patrick Ollier en 2007, Claude Bartolone en 2012), la plupart l'ont été à la suite d'un second tour (Laurent Fabius en 1988, Jean-Louis Debré en 2002 ou Bernard Accoyer en 2007). La recherche d'une majorité conditionne « l'ensemble du vote et des alliances passées entre les formations politiques au scrutin final »²⁵¹³. Malgré l'alternance de 1981, l'élection du Perchoir a pu donner lieu à des

²⁵⁰⁹ *Ibid.*

²⁵¹⁰ *Ibid.*

²⁵¹¹ *Ibid.*, p. 859.

²⁵¹² *Ibid.*

²⁵¹³ A. MARTIN, *op. cit.*, p. 78.

tractations partisans en vue de rassembler la majorité des suffrages le plus tôt possible. Ainsi Laurent Fabius a été élu au second tour du scrutin le 23 juin 1988 par une « majorité de rencontres »²⁵¹⁴. Les députés communistes acceptèrent de retirer leur candidat au Perchoir, à la condition néanmoins que le Bureau proposât une résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale sur la question du seuil nécessaire à la constitution des groupes parlementaires.

À la seconde chambre, l'élection au Plateau du Sénat peut se révéler un « long chemin de traverse » en raison de l'absence de discipline au sein des groupes politiques et de l'hétérogénéité de la majorité. La seconde chambre utilise de plus en plus les primaires internes pour départager les candidats au sein d'une même formation et ainsi éviter les conflits larvés entre plusieurs candidats d'une même formation. Cette organisation peut laisser craindre une mainmise des partis politiques dans la sélection des candidats comme l'instrumentalisation de leur candidature. Cependant la présélection partisane peut aussi relever d'un souci « de rassemblement et de cohésion visant à prolonger dans la décision les jeux complexes de l'affrontement, de l'échange ou du compromis »²⁵¹⁵. La résolution des conflits de candidature en amont permet d'éviter leur publicité en séance publique et offrir davantage de sérénité dans les opérations du scrutin. Toutefois, la sélection partisane ou la candidature individuelle d'une formation parlementaire n'est pas automatique à chaque scrutin présidentiel. Ainsi entre 1983 et 1995 le groupe RPR, bien que première formation de la seconde chambre depuis 1986, ne présenta pas de candidat ou renonça à les maintenir à l'issue du premier tour (1992) et apporta avec constance son soutien à Alain Poher comme à René Monory. Cette solidarité affichée avec la majorité sénatoriale s'est renouvelée à l'occasion du renouvellement à la Présidence de 1995. Le groupe RPR réaffirma son soutien au Président sortant, « l'hypothèse d'un président désavoué après une année de mandat n'étant pas de tradition au Sénat »²⁵¹⁶.

²⁵¹⁴ C. LECLERCQ, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Litec, 10^{ème} éd., 1999, p. 652.

²⁵¹⁵ « Stratégie de promotion de soi, volonté d'imposer la prééminence parlementaire d'un courant d'idées ou d'un réseau intra partisan, de s'affirmer comme personnalité emblématique du groupe parlementaire, de polariser et de personnaliser l'union de la majorité ou de l'opposition », in J-L. BAUER, *op. cit.*, p. 860.

²⁵¹⁶ F. LAFFAILLE, *Le Président du Sénat depuis 1875*, *op. cit.*, p. 58.

Entre 1974 et 1980, la coïncidence de la configuration de la majorité sénatoriale avec la majorité gouvernementale de l'Assemblée nationale n'a entraîné aucun changement significatif dans la désignation du Président du Sénat. Alain Poher fut en effet réélu en 1977 avec 192 voix²⁵¹⁷ sur les 201 voix disponibles (auxquelles il faut ajouter les voix du RIAS), en 1980 avec 193 voix sur les 199²⁵¹⁸ que comportaient les mêmes formations de la majorité sénatoriale.

Une telle longévité peut s'expliquer également par les relations entretenues avec la majorité gouvernementale et le Chef de l'État. Élu en 1968, Alain Poher était perçu comme « l'homme du non » au référendum du général de Gaulle en 1969, le défenseur du Sénat réhabilité en 1958 et normalisé sous la Présidence de Georges Pompidou. L'élection de Valéry Giscard d'Estaing ne put que conforter dans son fauteuil Alain Poher qui était d'abord l'homme ayant assuré par deux fois l'intérim à la tête de l'État (1969 et 1974), mais également celui qui consolida les relations avec le pouvoir exécutif. En 1981, l'élection de François Mitterrand ne changea rien à la volonté de la majorité sénatoriale, qui certes n'était pas radicalement différente de celle depuis les années 1970, d'opposer à la majorité gouvernementale un homme d'expérience, parlementaire et technicien hors pair de la seconde chambre afin de privilégier les relations institutionnelles et républicaines avec l'exécutif et l'Assemblée nationale.

Entre 1983 et 1986, le groupe RPR du Sénat ne présenta pas de candidat au Plateau et soutint constamment les candidatures des groupes centristes (UREI, UC et GD) représentées par Alain Poher. L'effectif cumulé des groupes RPR, UREI, UC et GD était de 218 voix²⁵¹⁹ à l'époque et Alain Poher en obtint 210 dès le premier tour, ce qui permet d'affirmer que l'hétérogénéité de la majorité sénatoriale était unie derrière son Président. Il en fut de même en 1986 où avec 230²⁵²⁰ voix Alain Poher recueillit l'effectif de la quasi-totalité des membres de la majorité qui s'établissait à 236 voix pour les mêmes formations. L'union de la majorité sénatoriale a ainsi résisté à l'alternance de l'Assemblée nationale et a évité son scindement en 1989.

²⁵¹⁷ JO débat Sénat, Séance publique du 4 octobre 1977, Session 1977-1978, p. 2241.

²⁵¹⁸ JO débat Sénat, Séance publique du 2 octobre 1980, Session 1980-1981, p. 3738.

²⁵¹⁹ JO débat Sénat, Séance publique du 3 octobre 1983, Session 1983-1984, p. 2246.

²⁵²⁰ JO débat Sénat, Séance publique du 2 octobre 1986, Session 1986-1987, p. 3738.

L'élection présidentielle de 1989 menaça d'implosion la majorité sénatoriale et illustre la difficulté du scrutin majoritaire à maintenir les solidarités. Au premier tour Alain Poher (UC) candidat à sa réélection obtint 115 voix²⁵²¹ et bénéficia du soutien du groupe RPR qui avec 91 membres décida de ne pas présenter de candidat. Contrairement aux élections précédentes, il fut contraint à un second tour puisque le groupe UREI présenta un candidat en la personne de Philippe de Bourgoing qui obtint 50 voix, soit la quasi-totalité de l'effectif du groupe (52). L'élection révéla la pluralité des candidatures individuelles et l'incapacité des groupes parlementaires à en assurer la discipline tout comme leur désistement. Le groupe RDE présenta un candidat avec Jean François-Poncet qui obtint 20 voix sur les 23 que possédait sa formation. Plus contesté dans son propre camp, un deuxième candidat se présenta au sein du groupe d'Alain Poher, Jean Arthuis obtint 40 voix, soit 18 de moins que sa formation pouvait lui offrir.

Un second tour fut organisé et Alain Poher s'estima le seul à pouvoir maintenir l'union de la majorité sénatoriale face au Chef de l'État et à l'Assemblée, en affirmant « on ne nous propose que des solutions équivoques et sources de division »²⁵²². Toutefois le second tour ne dissuada pas les candidatures individuelles. L'UC maintint un deuxième candidat contre Alain Poher en la personne de René Monory qui obtint (57 voix) et de Pierre Christian-Taittinger pour l'UREI qui en obtint 66. Si Alain Poher resta en tête des suffrages avec 108 voix²⁵²³, il en perdit au sein de sa propre formation et le report des voix du groupe RDE ne lui fut pas profitable. Pour la première fois depuis 1968 un troisième tour fut organisé. René Monory décida de retirer sa candidature et Pierre-Christian Taittinger maintint sa candidature et obtint 111 voix derrière Alain Poher qui fut élu avec 127 suffrages²⁵²⁴. Le groupe RPR a visiblement permis la réélection d'Alain Poher qui a pu aussi bénéficier du report favorable d'une partie des voix adressées à René Monory.

La succession d'Alain Poher en 1992 a été riche d'enseignement sur la préférence des sénateurs pour le vote individuel aux dépens de la discipline collective. Au 1^{er} tour de la primaire organisée par les formations centristes, René Monory obtint 47 voix sur 128 contre

²⁵²¹ JO débat Sénat, Séance publique du 2 octobre 1989, Session 1989-1990, p. 2432.

²⁵²² *Le Figaro* 2 octobre 1989, cité par F. LAFFAILLE, *Le Président du Sénat depuis 1875*, op. cit., p. 58.

²⁵²³ JO débat Sénat, Séance publique du 2 octobre 1989, Session 1989-1990, p. 2432.

²⁵²⁴ JO débat Sénat, Séance publique du 2 octobre 1989, Session 1989-1990, p. 2433.

27 pour Daniel Hoeffel, 22 pour Pierre-Christian Taittinger, 16 pour Gérard Larcher, 9 pour Jean-Pierre Fourcade. Les groupes centristes reconnaissent René Monory comme candidat unique de leur formation et dans un sens identique. Le scrutin majoritaire permet de qualifier pour le second tour René Monory avec 66 voix et 60 pour Pierre-Christian Taittinger. L'origine de ces deux personnalités a son importance, comme le relève Franck Laffaille. « Les sénateurs ont préféré porter leurs suffrages sur l'élu du Poitevin et non sur le maire du 16^{ème} arrondissement de Paris, sur un homme représentant la France rurale plutôt que sur un élu de la capitale »²⁵²⁵. Avec 90 sièges, le groupe RPR était la formation comportant le nombre de sièges le plus élevé. Toutefois, l'unité de la candidature des formations centristes va conduire à un désistement du candidat de la formation gaulliste. À l'issue du 1^{er} tour, René Monory obtint 125 voix contre et 102 pour Charles Pasqua (RPR) et 72 pour Claude Estier (socialiste). René Monory l'emporta définitivement avec 200 voix contre 76 pour Claude Estier. Si on observe « le transfert discipliné des voix RPR assurant à Monory la majorité absolue »²⁵²⁶, l'importance des formations centristes, alors même que le groupe RPR possédait un effectif plus élevé a conduit ce dernier à s'unir derrière les formations charnières de la seconde chambre en vue de faire barrage à la gauche sénatoriale.

L'élection de 1998 est perçue comme « une revanche historique » du Sénat avec l'élection d'un gaulliste incarné par Christian Poncelet. Ingénieusement, bien qu'appartenant au groupe RPR, Christian Poncelet ne demande pas « l'investiture du RPR, ce qui permet de bénéficier d'un soutien discret sans donner le sentiment de rompre la solidarité de la droite sénatoriale »²⁵²⁷.

Au 1^{er} tour, René Monory candidat à sa réélection fut évincé avec 102 voix contre 118 pour le candidat RPR. Si en 1998, le groupe RPR possédait 99 sièges et constituait la formation la plus importante, l'addition des groupes RI et UC constituait 101 parlementaires, ce qui révélait l'étroitesse de la majorité de réunion. Les résultats démontrent que Christian Poncelet a obtenu 16 suffrages de plus que son concurrent, mais surtout vingt voix de plus par rapport à la réserve que pouvait arithmétiquement lui fournir sa formation politique, ce

²⁵²⁵ F. LAFFAILLE, *Le Président du Sénat depuis 1875*, op. cit, p. 47.

²⁵²⁶ *Ibid.*

²⁵²⁷ *Ibid.*

qui signifie « qu'il a obtenu des suffrages de tous les horizons »²⁵²⁸. Il n'est pas exclu que plusieurs élus centristes, voire de la gauche sénatoriale, aient voté pour le candidat gaulliste. Un tel phénomène demeure rarissime à l'Assemblée nationale. Il révèle le caractère aléatoire du scrutin majoritaire comme du caractère secret du scrutin face à l'absence de solidarité collective, de rattachement partisan effectif et de majorité absolue parmi les formations parlementaires²⁵²⁹. Le vote secret conjugué « à certaines majorités intransigeantes », permet ainsi à la seconde chambre « d'échapper à la stricte discipline des partis »²⁵³⁰ et renforce corrélativement le rôle et l'influence du Président de la chambre. Un tel score assorti de ce significatif report de voix peut permettre de qualifier le Président du Sénat de « Président de tous les sénateurs » et non de la majorité sénatoriale.

Cette élection fondée sur les éléments hétérogènes de la majorité sénatoriale est demeurée constamment une réalité à la seconde chambre. Le 1^{er} octobre 2011, Jean-Pierre Bel a obtenu dès le premier tour un total de 179 voix suffrages sur 347, soit 7 voix de plus que le seuil de la majorité absolue. Ce résultat montre l'étiage, comme le note Alain Delcamp, « de la nouvelle majorité sénatoriale, qui est une majorité courte, ce qui suppose une certaine pratique de la négociation et du consensus entre ses différentes composantes »²⁵³¹.

Bien qu'élu par la majorité, comme le relèvent Joseph-Barthelemy et Paul Duez, le Président se doit d'être le Président de la chambre entière et son impartialité résulte « d'une règle coutumière, mais absolue dans le droit constitutionnel français »²⁵³². Les « considérations personnelles et les opinions politiques »²⁵³³ participent indiscutablement de

²⁵²⁸ *Ibid.*

²⁵²⁹ « Le scrutin secret se révèle redoutable lorsque les majorités sont faibles, ou comme dans le cas présent peu solidaire », *Ibid.* Dans le même sens, A. MARTIN affirme que « Ce scrutin secret permet aux présidents d'exercer leurs fonctions avec la plus grande impartialité. Le choix de celui-ci est en ce sens révélateur de la volonté de donner aux fonctions des présidents des assemblées un caractère arbitral : si l'on veut que ceux-ci fassent preuve d'une grande impartialité », *op. cit.*, p. 69.

²⁵³⁰ « Homme de l'Assemblée entière, il ne doit pas avoir sous les yeux la double liste de ses partisans et des adversaires. Seuls, ceux qui voient un homme, peuvent juger de ses aptitudes présidentielles. Il faut la voix qui domine la tempête, le geste qui apaise, la dignité qui impose, *l'habitus corporis* ; il faut le regard qui est un silencieux rappel à l'ordre, l'oreille qui sait percevoir des paroles dans le bruit, la promptitude de l'esprit, la riposte qui pique sans blesser. L'intérêt du régime parlementaire veut qu'une assemblée choisisse librement celui qui, par cet ensemble de qualités, est le mieux en mesure d'assurer la dignité des débats. », in JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *op. cit.*, p. 528.

²⁵³¹ A. DELCAMP, « Les relations inédites de la majorité présidentielle avec un Sénat d'opposition », Texte en vue du colloque organisé par la commission jeune recherche constitutionnelle sur la fonction présidentielle sous le quinquennat Sarkozy. Université de Saint-Etienne, 19 octobre 2012.

²⁵³² JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *op. cit.*, p. 531.

²⁵³³ *Ibid.*

l'élection du Président au sein des deux chambres. Néanmoins, l'occupant du Perchoir et du Plateau s'abstiendra dans la mesure du possible de les manifester ouvertement lors de l'exercice de ses fonctions. L'hétérogénéité des groupes parlementaires intervenant dans la désignation de la Présidence du Bureau, comme de l'ensemble de la répartition des postes directionnels est un acquis de la tradition sénatoriale. Contrairement à l'Assemblée nationale, l'absence de majorité absolue détenue par un groupe unique nécessite « de prendre en compte la diversité des groupes et des sensibilités dans le processus interne de décision et la répartition des responsabilités »²⁵³⁴.

Section 2 : Le pluralisme organisationnel et fonctionnel au sein des organes collégiaux de direction parlementaire

Assurer le pluralisme et la représentation maximale des intérêts et forces politiques au sein de l'hémicycle induit leur présence au sein des organes directionnels collégiaux des assemblées, qu'ils soient administratifs (Bureau) ou politiques (Conférence des présidents). Le Bureau a bénéficié, au fur et à mesure des législatures et des alternances, d'une organisation et d'un fonctionnement davantage ouvert à la minorité parlementaire, illustrant les concessions de la majorité (**Paragraphe 1**). La Conférence des présidents, dont les compétences ont été réévaluées par le constituant, a dans un sens identique entendu permettre une meilleure collaboration de la minorité avec la majorité et de cette dernière avec le Gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : La reconnaissance d'une meilleure association de la minorité au Bureau des Assemblées

La composition du Bureau des assemblées parlementaires est l'œuvre des groupes parlementaires, qui privilégient le consensus afin de maximiser la représentation pluraliste des forces parlementaires (A). Malgré l'apparition du phénomène majoritaire, on constate

²⁵³⁴ A. DELCAMP, « Les relations inédites de la majorité présidentielle avec un Sénat d'opposition », *op. cit.*

un effort d'association de la minorité au sein de chacun des postes de direction au sein du Bureau afin de permettre une représentation la plus fidèle possible de la configuration des assemblées (B).

A. L'organisation collégiale et consensuelle au sein du Bureau

Si la composition et les modalités de répartition des sièges au sein du Bureau des assemblées législatives dépendent du règlement propre à chacune d'elles, il s'agit en réalité de donner « force réglementaire à des pratiques admises par tous »²⁵³⁵. En tant qu'organe administratif des assemblées parlementaires, son rôle inclut alors « assez peu de matières donnant lieu à un antagonisme entre majorité et opposition, sinon par des aspects symboliques »²⁵³⁶. Assurer une meilleure répartition entre la majorité et la minorité au sein des groupes représentés au Bureau permet « une sorte de cogestion, du moins un dialogue entre les différents groupes pour la fixation de l'agenda des travaux, mais aussi pour la gestion administrative et matérielle de l'assemblée »²⁵³⁷. Malgré l'alternance de 1981, le Sénat semble ainsi l'avoir bien compris dans l'édition de son règlement en ne faisant pas de cet organe une tribune d'expression réservée exclusivement à la majorité. Ceci démontre, selon l'heureuse phrase de Guy Carcassonne, « que c'est en confiant des responsabilités à l'opposition qu'on la rend responsable »²⁵³⁸.

Dans un Parlement bicaméral, les conditions de représentativité au sein du Bureau sont triples, pour reprendre les qualificatifs employés par Jean Mastias : « spécificité, étendue, authenticité »²⁵³⁹. La seconde chambre se doit d'offrir une représentation propre à chacune des formations parlementaires qui, soit ne trouvent pas son prolongement à

²⁵³⁵ M. BRIMONT-MACKOWIAK, « La révision du règlement de l'Assemblée nationale de mars 1994 et d'octobre 1995 ou le constat d'une certaine récurrence », *RDJ*, 1997, p. 433.

²⁵³⁶ P. SEGUIN et A. RICHARD : « Les relations opposition/majorité », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 104.

²⁵³⁷ Documentation technique pour la coopération, *Les groupes politiques Recueil de documents*, Service des relations internationales du Sénat, Décembre 2009, p. 23.

²⁵³⁸ « Tel parlementaire connu pour son goût de la polémique, parfois de l'invective, et, qui de son banc, n'hésite pas à se montrer sectaire, subit une métamorphose complète en montant au perchoir. Il devient alors la figure de l'impartialité dans la conduite des débats, le défenseur vigilant des droits de ses adversaires », in G. CARCASSONNE, « La place de l'opposition : Le syndrome français », *Pouvoirs*, n°68, 1998, p. 77.

²⁵³⁹ J. MASTIAS, « Les secondes chambres en Europe occidentale : légitimité ? Utilité ? », *op. cit.*, p. 185.

l'Assemblée nationale, soit y trouvent une représentation, mais dans des proportions moins significatives. Par ailleurs, cette représentation doit être la plus large possible, c'est-à-dire englober l'ensemble des éléments de la majorité tout en assurant une place à la minorité. Enfin, cette représentation doit être assurée dans des proportions qui ne se retrouvent pas à l'Assemblée nationale, soit que les majorités divergent, soit qu'elles coïncident dans des proportions non identiques.

Conformément à la règle de la démocratie majoritaire, une fois « les pouvoirs de la majorité validés »²⁵⁴⁰, les chambres procèdent à l'élection de leur Bureau définitif. L'organisation bicamérale du Parlement admet par tradition que le Président de chaque chambre « informe son collègue de l'autre chambre que ces formalités ont été accomplies »²⁵⁴¹. Le Bureau demeure la principale instance qui, sous l'impulsion du Président, « donne une forme accomplie au principe d'autonomie »²⁵⁴². La nature politique ou non d'une assemblée parlementaire n'exempte pas cette dernière d'organiser « une formation restreinte chargée à la fois de préparer, de diriger les débats, d'exécuter les décisions d'ordre interne prises par l'assemblée »²⁵⁴³. Sous les III^e et IV^e Républiques, il était admis que le Bureau de chaque assemblée « devait être représentatif de l'ensemble des opinions de ses membres »²⁵⁴⁴. Cette tradition s'est mal adaptée à la V^e République et à l'apparition du phénomène majoritaire, qui doit conduire le Bureau à « refléter approximativement la composition politique »²⁵⁴⁵ des chambres.

La seconde chambre a originairement et continument associé à la représentation du Bureau la minorité en lui assurant une place est importante « tant par courtoisie que par souci d'efficacité »²⁵⁴⁶. Les deux assemblées observent depuis « une longue date »²⁵⁴⁷ l'occupation par l'opposition d'au moins un siège par poste au sein du Bureau. Depuis lors, les règles qui président à l'élection des membres du Bureau de la seconde chambre

²⁵⁴⁰ E. PIERRE, *op. cit.*, p. 446.

²⁵⁴¹ JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *op. cit.*, p. 525.

²⁵⁴² M. AMELLER et G. BERGOUGNOUS, *op. cit.*, p. 46.

²⁵⁴³ C. DEBBASCH, J.-M. PONTIER, J. BOURDON et J.-C. RICCI, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Economica, 4^{ème} éd., 2001, p. 834.

²⁵⁴⁴ P. AVRIL, J. et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 5^{ème} éd., 2015, p. 78.

²⁵⁴⁵ B. TRICOT, R. HADAS-LEBEL, D. KESSLER, *Les institutions politiques françaises*, PFNSP et DALLOZ, 1995, p. 357.

²⁵⁴⁶ J. CADART, *op. cit.*, p. 884.

²⁵⁴⁷ G. CARCASSONNE, « La place de l'opposition : Le syndrome français », *op. cit.*, p. 77.

permettent d'assurer en son sein « une représentation équilibrée de tous les groupes politiques selon leur importance numérique »²⁵⁴⁸. L'apparition du fait majoritaire et l'alternance de 1981 ont permis le renforcement des organes collégiaux de direction parlementaire. Jusqu'en 1992, le Bureau de la seconde chambre « ne se réunissait que quatre à six fois par an »²⁵⁴⁹. La pratique a désormais été portée à une fois par mois au minimum par les successeurs de René Monory au Plateau, ce qui renforce l'importance politique de cette instance collégiale.

Les membres du Bureau du Sénat sont renouvelés à chaque renouvellement législatif (Art.3 RS) tandis qu'à l'Assemblée nationale ils sont renouvelés chaque année (Art.10 al.1 RAN). Si la force d'un mandat électif ne se mesure pas toujours à sa durée, comme le note Eugène Pierre, il est incontestable néanmoins « qu'une autorité quotidiennement remise en question s'use vite ; les rivalités pressent ; elles peuvent trop facilement l'empêcher d'être impartiale »²⁵⁵⁰. À cet égard, la longévité des fonctions directionnelles au sein du Bureau de la seconde chambre favorise l'apprentissage de l'autorité de ses membres, tout comme une meilleure imperméabilisation aux contraintes électives et à la majorité. La répartition des sièges au sein des différents postes du Bureau s'effectue après le scrutin présidentiel, lors de la séance suivante (Art.10 RAN et Art.2 RS).

Entre 1958 et 2008, les Bureaux des deux chambres étaient composés communément de 22 personnes réparties identiquement selon chaque poste. Dans une résolution du 18 décembre 1991, le Sénat avait déjà opéré une modification de son règlement en augmentant le nombre de vice-présidents, passant de 4 à 6, et le nombre secrétaires, passant de 8 à 12 alors que le Bureau de l'Assemblée nationale comporte le même nombre de membres par fonction depuis 1958. L'augmentation du nombre de sièges au Bureau a pu être justifiée par « la hausse du nombre d'élus ou l'accroissement des activités des assemblées parlementaires »²⁵⁵¹. Dans la logique du système majoritaire, elle pourrait être aussi justifiée par la volonté du pouvoir de donner davantage de représentation à la majorité pour répondre à la hausse de l'effectif des partis de Gouvernement et à une diminution du nombre des

²⁵⁴⁸ *Pour connaître le Sénat*, La Documentation française, 1992, p. 113.

²⁵⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁵⁰ E. PIERRE, *op. cit.*, p. 468.

²⁵⁵¹ C. BUNIET, *op. cit.*, p. 59.

groupes charnières qui permettaient jusqu'alors de constituer des majorités de rencontres. Cependant le Sénat a voulu prioritairement augmenter le nombre de postes au sein du Bureau afin de permettre une meilleure représentation du pluralisme ambiant à la seconde chambre, en associant le plus grand nombre possible de groupes parlementaires aux travaux du Sénat. L'objectif est d'accorder minimalement un poste à responsabilité à chaque groupe parlementaire constitué. Dans cet esprit, il était ainsi admis depuis longtemps que le RASNAG dispose d'une représentation. L'observation du fait majoritaire à la seconde chambre ne doit pas entraîner la confiscation des postes-clefs des organes décisionnels par la majorité.

Il n'est pas rare de trouver au sein Bureau du Sénat une représentation plus importante des groupes parlementaires qualifiés, depuis la révision de 2008, « d'opposition » ou « minoritaires ». Cette volonté est d'abord due à un consensus au sein des différentes forces parlementaires. Elle répond à deux motivations essentielles : « traduire l'attention que le Sénat attache, par vocation, à la représentation de la diversité politique et prendre en compte l'objectif constitutionnel du pluralisme inscrit (...) à l'issue de la révision du 23 juillet 2008 »²⁵⁵². En vertu de l'article 51-1 C., la reconnaissance du principe du pluralisme et de droits spécifiques aux groupes « d'opposition » ainsi qu'aux groupes « minoritaires » doit ainsi trouver « l'une de ses traductions dans l'élargissement de la composition du Bureau »²⁵⁵³. Le Sénat se distingue alors par son aptitude « à surmonter le clivage entre majorité et opposition et par son souci de permettre à tous les membres d'exercer leurs responsabilités »²⁵⁵⁴ en dehors de toute exclusivité d'une majorité.

À l'Assemblée nationale, l'octroi d'un poste à la minorité parlementaire au sein du Bureau a d'abord été établi par la voie conventionnelle faute de disposition réglementaire. À la suite de la résolution du 2 juin 2009 modifiant l'article 10 RAN, l'élection des membres du Bureau « a lieu en s'efforçant de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée ». Une telle disposition a pu avoir des effets encourageants dans la répartition des postes entre le groupe majoritaire et les « groupes d'opposition ». Ainsi sous

²⁵⁵² P. Gélard, Rapport n° 44 fait au nom de la Commission des lois, 22 octobre 2008, p. 10, cité par H. JOZEFOWICH, « La réforme des règlements des assemblées parlementaires », *RFDC*, n°82, 2010, p. 343.

²⁵⁵³ *Ibid.*

²⁵⁵⁴ J. GRANGE, « Attitude et vicissitude du Sénat (1958-1980) », *RFSP*, février 1981, p. 80.

la XIV^{ème} législature sur les 22 sièges du Bureau, le groupe majoritaire (socialiste) possédait 8 sièges et les deux groupes de l'opposition (UMP et UDI) en possédaient 10²⁵⁵⁵. Il s'agit d'un indiscutable progrès par rapport à la XIII^{ème} législature où le groupe majoritaire en possédait 12 sur 22²⁵⁵⁶. La reconnaissance du statut des groupes « d'opposition » et « minoritaires » par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a permis de conférer un statut à l'opposition et à la minorité parlementaire au sein du règlement de l'Assemblée nationale, mais non un droit à leur représentation au sein du Bureau.

Le règlement du Sénat ne prévoit pas une telle distribution pour trois séries de raisons. La première est que le scrutin proportionnel est applicable depuis longtemps pour la répartition de certains postes au sein du Bureau et garantit une meilleure représentation de la configuration de l'hémicycle de la seconde chambre. De plus, en raison de l'absence d'une majorité absolue à la seconde chambre, la composition du Bureau ne saurait être monopolisée par quelques formations non représentatives de l'hétérogénéité de la majorité. Enfin, la tradition sénatoriale a toujours consisté à laisser davantage de place et de responsabilité à l'ensemble des formations parlementaires et toute incitation réglementaire en ce sens aurait été perçue comme superfétatoire.

À l'Assemblée nationale, le scrutin majoritaire s'applique à la répartition des sièges au Bureau dans l'hypothèse où le nombre de candidats est supérieur au nombre de sièges au sein de chaque poste (Art.10 al.6 RAN). Le scrutin majoritaire n'a pas permis systématiquement la réunion d'une majorité dès le premier tour. En 1967, le siège de Mme Vaillant-Couturier fit l'objet d'un second tour, de même qu'en 1968 pour les sièges de M.M. Claudius-Petit et Massot. Dans le cas contraire et conformément à une convention parlementaire mise en place depuis 1969 et initialement applicable aux seuls secrétaires, la

²⁵⁵⁵ Président : Claude Bartolone (socialiste), Vice-présidents : Laurence Dumont (socialiste), Christophe Sirugue (socialiste), Sandrine Mazetier (socialiste), Marc Le Fur (UMP), Catherine Vautrin (UMP), Questeur : Bernard Roman (socialiste), Marie-France Clergeau (socialiste) et Philippe Briant (UMP), secrétaire : Dino Cineri (socialiste), Paul Giaccobi (UMP), Pascale Got (socialiste), Arlette Grosskost (UMP), Jean-Luc Laurent (socialiste), Pierre Lequillier (UMP), Bernard Perrut (UMP), Berengère Poletti (UMP et Rudy Salles (UDI).

²⁵⁵⁶ Président : Bernard Accoyer (UMP), Vice-présidents : Laurence Dumont (socialiste), Jean Mallot (socialiste), Marc Le Fur (UMP), Catherine Vautrin (UMP), Louis Giscard- D'Estaing (UMP) Questeur : Marylise Lebranchu (socialiste), Richard Mallié (UMP) et Philippe Briant (UMP), secrétaire : Arlette Grosskost (UMP), Paul Giaccobi (UMP), Daniel Lucas (UMP), Jean-Pierre Balligand (socialiste), Danielle Bousquet (socialiste), Tony Dreyfus (socialiste), Bernard Perrut (UMP) Danièle Hoffmann-Rispal (socialiste) et Daniel Paul (GDR), Berengère Poletti (UMP), André Schneider (UMP).

désignation des membres peut s'effectuer sans scrutin, « *par gentlemen agreement* »²⁵⁵⁷. Une telle répartition s'est banalisée depuis 1981 et demeure possible dans la seule hypothèse où le nombre de députés candidats est inférieur ou égal au nombre de postes à pourvoir et en « l'absence de candidature concurrente »²⁵⁵⁸. La répartition conventionnelle a toutefois pu échouer malgré l'existence d'une majorité absolue. Ainsi sous la VIII^{ème} législature, la majorité RPR-UDF procéda à trois tours pour permettre l'élection des six vice-présidents.

La participation des présidents de groupes permet donc, sauf incident, comme le note Jean-Claude Masclet, « d'épargner le temps de l'Assemblée et d'assurer une possibilité réelle de pluralisme politique »²⁵⁵⁹. Les présidents de groupe cherchent prioritairement « la répartition conventionnelle »²⁵⁶⁰ qui suppose l'accord de l'ensemble des groupes parlementaires au prorata de leur effectif. Indépendamment du fait majoritaire, la nomination consensuelle relève du principe et l'élection de l'exception. À supposer que l'élection ait lieu, elle se déroule généralement sans heurt « ni concurrence »²⁵⁶¹. Ainsi sous la XIII^{ème} législature, les 6 vice-présidences de l'Assemblée nationale étaient réparties de la manière suivante : 3 pour l'UMP, 2 pour le groupe socialiste et 1 pour l'UC. En effectuant un partage équitable entre la majorité et la minorité, le Bureau s'efforce de représenter toutes « les sensibilités politiques qu'expriment les groupes parlementaires »²⁵⁶². La majorité parlementaire et l'opposition y sont donc « équitablement représentées »²⁵⁶³. Toutefois, le consensus résiste mal au phénomène majoritaire. En avril 1986, le groupe communiste a refusé de siéger au Bureau, car son candidat n'avait pas été élu à la vice-présidence. Le Bureau de l'Assemblée nationale ne « reflétait pas en conséquence la composition de l'Assemblée »²⁵⁶⁴. La composition du Bureau reste soumise aux desiderata de la majorité et à l'acceptation de ses conditions par la minorité.

²⁵⁵⁷ P. BLACHER, *Le Parlement en France*, LGDJ, 2012, p. 32.

²⁵⁵⁸ M-C. GREHAL et P. BOURASSE, « Les bureaux des assemblées parlementaires », *Administration*, n° 120-121, 1983, p. 26.

²⁵⁵⁹ J-C. MASCLET, *op. cit.*, p. 103.

²⁵⁶⁰ M. LASCOMBE et G. TOULEMONDE, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, L'harmattan, 2015, p. 254.

²⁵⁶¹ B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, Sirey, 32^{ème} éd., 2015, p. 517.

²⁵⁶² P. JAN, *op. cit.*, p. 64.

²⁵⁶³ *Ibid.*

²⁵⁶⁴ Y. GUCHET, *La V^e République*, Economica, 3^{ème} éd., 1994, p. 112.

Le règlement du Sénat a retenu originairement « la proportionnalité quantitative »²⁵⁶⁵ dans la répartition des postes de secrétaires. La seconde chambre a étendu ensuite le système proportionnel à la répartition de l'ensemble des postes au sein du Bureau même si cette répartition n'était pas expressément prévue pour les vice-présidents et les questeurs. Depuis 2009, une fois le Président élu par les membres de la seconde chambre, les présidents de groupes se réunissent pour établir les listes de candidats aux fonctions de vice-président, de questeur et de secrétaire selon la représentation proportionnelle des groupes (Art.3 al.7 RS).

À la différence de son homologue NI de l'Assemblée nationale, le délégué issu du RASNAG possède « les mêmes droits qu'un président de groupe en ce qui concerne les nominations des secrétaires du Sénat »²⁵⁶⁶. Le délégué se réunit avec les présidents de groupe pour établir la liste des candidats aux fonctions de secrétaire du Sénat par application de la proportionnelle et compte tenu de la représentation acquise aux groupes et aux RASNAG aux autres postes du Bureau (Art.6 al.4 RS). Il dispose également, au même titre que les Présidents de groupe, d'un droit de s'opposer à la répartition des postes en cas méconnaissance dans l'application de la proportionnalité (Art.3 al.8 RS). Cette initiative témoigne de la volonté à la fois d'associer l'ensemble des minorités de la seconde chambre à la composition des organes directionnels, mais également de leur octroyer un droit d'intervention significatif pouvant, le cas échéant, se traduire par l'octroi d'un siège.

Après l'élection du Président de la chambre à chaque renouvellement triennal, les présidents des groupes parlementaires se réunissent pour établir deux listes distinctes selon la règle de la proportionnelle : la première liste comporte les candidats aux postes de vice-présidents et aux postes des questeurs ; la seconde est réservée aux fonctions de secrétaire. Auparavant les vice-présidents et les questeurs de la seconde chambre étaient élus au scrutin majoritaire. Avant 2009 les dispositions du Règlement du Sénat garantissaient seulement une représentation proportionnelle pour les secrétaires selon le principe de la « proportionnalité quantitative »²⁵⁶⁷.

²⁵⁶⁵ « L'importance de la fonction n'est pas explicitement prise en compte, pourvu que dans sa collégialité le Bureau représente les groupes à concurrence de leur importance dans l'hémicycle », in, M-C. GREHAL et P. BOURASSE, *op. cit.*, p. 26.

²⁵⁶⁶ L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 73.

²⁵⁶⁷ P. AVRIL et J. GICQUEL, *op. cit.*, p.71.

Le scrutin majoritaire et l’alternance de 1981 n’ont pas pour autant entraîné de variation significative du dépôt des candidatures à la vice-présidence du Sénat : 4 candidats furent élus parmi les 4 sièges disponibles en 1977, 5 en 1980, 4 en 1983, 5 en 1986 et 4 en 1989. La hausse du nombre de sièges à 6 n’encouragea pas non plus une hausse du dépôt des candidatures : 7 candidatures pour 6 postes en 1992, 7 en 1995, 7 en 1998, 7 en 2001, 7 en 2004 et 6 en 2008. Le pluralisme au sein des organes directionnels passait alors par une extension du scrutin proportionnel. Selon le rapport du sénateur Gélard, « la reconnaissance de la diversité politique, inscrite dans la tradition sénatoriale »²⁵⁶⁸ doit conduire à étendre cette représentation pluraliste aux vice-présidents et aux questeurs. Si la majorité sénatoriale conserve à juste proportion la majorité des sièges au Bureau, elle maintient « la répartition par la tradition et le marchandage entre les groupes »²⁵⁶⁹.

La résolution du 2 juin 2009 est venue étendre l’application de la proportionnelle à l’ensemble des postes du Bureau. L’effectif des groupes politiques conditionne donc la répartition des sièges, ce qui permet de représenter l’hétérogénéité de la majorité sénatoriale comme certains éléments de la minorité. Contrairement à l’Assemblée nationale « aucune élection n’est organisée »²⁵⁷⁰ à la seconde chambre. L’établissement de la liste et la répartition des postes au sein du Bureau font une nouvelle fois intervenir les présidents des groupes parlementaires. La représentation est calculée d’abord pour les postes de vice-président et de questeur compte tenu de l’élection du Président (Art.3 al.7 RS). Dans l’hypothèse où plusieurs tours auraient été nécessaires pour élire le Président de la seconde chambre et qu’une courte majorité aurait permis son élection, la représentation des différents éléments de la majorité à laquelle appartient le Président tend à être surabondante pour chacun des organes des différents postes au Bureau. Un président de groupe ou trente sénateurs peuvent s’opposer à l’établissement de cette liste en cas d’irrégularité dans l’application de la proportionnelle. Toutefois, depuis 2009, aucune opposition n’a été formulée en ce sens.

²⁵⁶⁸ P. Gélard, Rapport n° 44 fait au nom de la Commission des lois, 22 octobre 2008, p. 10.

²⁵⁶⁹ J-M. DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *op. cit.*, p. 983.

²⁵⁷⁰ M. LASCOMBE et G. TOULEMONDE, *op. cit.*, p. 255.

La répartition des postes au sein des fonctions directionnelles demeure ainsi consensuelle entre l'ensemble des formations au sein des deux chambres du Parlement bicaméral. Il apparaît cependant que la répartition s'avère davantage favorable à la représentation des minorités parlementaires au sein du Bureau du Sénat par rapport à l'Assemblée nationale. Une telle situation préserve ainsi le pluralisme représentatif à la seconde chambre, en dépit des configurations majoritaires.

B. La préservation du pluralisme représentatif dans la répartition des postes au sein du Bureau

Dans un communiqué publié le 6 octobre 1986, au début de la première cohabitation connue de la V^e République alors que concordent les majorités parlementaires des deux chambres, les présidents des groupes appartenant à la majorité sénatoriale affirment : « pour perpétuer la tradition de tolérance et de pluralisme de la haute assemblée, il convient que le groupe socialiste puisse continuer à être associé à la gestion du Sénat en bénéficiant d'une questure »²⁵⁷¹. Indépendamment des configurations majoritaires internes et externes, il devient indispensable que les trois principaux groupes de la minorité comme de la majorité du Sénat participent, comme le note Jean Cluzel, à « la gestion de la maison »²⁵⁷². La répartition des postes au sein du Bureau témoigne de la volonté collective, avant comme après l'alternance de 1981, d'assurer le pluralisme sénatorial.

Les vice-présidents exercent principalement la mission supplétive de remplacer le Président lors de la direction des séances publiques. La présidence des séances est un art difficile qui requiert « une très grande impartialité, une certaine hauteur de vue et une parfaite maîtrise des arcanes de la procédure parlementaire »²⁵⁷³. À l'Assemblée nationale et avec la prévisibilité d'une alternance, rares sont les titulaires d'une vice-présidence à avoir exercé plus de trois mandats, à l'instar de Marcel Anthonioz (RI) qui occupa ses fonctions entre les III et V^{ème} législature.

²⁵⁷¹ Cité par, J. CLUZEL, *Le Sénat dans la société française*, Economica, 1990, p. 170.

²⁵⁷² *Ibid*, p. 171.

²⁵⁷³ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 62.

Le nombre de vice-présidences à la seconde chambre fut de quatre entre 1981 et 1992. Entre 1983 et 1989, le Bureau du Sénat comportait 4 vice-présidences réparties paritairement entre chaque formation politique. Cette composition est demeurée invariable au regard des configurations de la majorité sénatoriale et des alternances à l'Assemblée nationale, ce qui présentait l'avantage d'offrir une répartition paritaire des postes entre les différents groupes. Ainsi lors des renouvellements de 1983 à 1992, les groupes GD, RI, RPR et socialistes conserveront chacun une vice-présidence. Indépendamment de la progression numérique du groupe RPR (passant de 58 sièges en 1983 à 91 en 1989) et de la stagnation ou l'affaiblissement des groupes centristes (la GD passa de 39 sièges en 1983 à 23 sièges en 1989), cette évolution de la majorité sénatoriale au profit du groupe gaulliste ne s'est pas manifestée numériquement en faveur de ce dernier dans la répartition de vice-présidences.

Le poids de l'effectif numérique des groupes parlementaires n'est pas une exigence dans l'attribution des sièges à la vice-présidence du Sénat. Ainsi en 1992, le groupe UC, avec 66 sièges, possédait davantage de sièges que le groupe RI (47) mais n'obtint pas de vice-présidence contrairement au second. De plus la variation du nombre de sièges entre deux renouvellements à la seconde chambre n'emporte pas systématiquement un droit à l'obtention ou à la diminution d'un siège. Ainsi entre 1995 et 1998, le groupe RPR a perdu un siège au poste de vice-président alors même qu'il gagna 5 sièges dans l'hémicycle. Ce siège fut octroyé au groupe RI qui n'en possédait pas en 1995, alors même que ce dernier n'avait gagné que 3 sièges durant la même période.

La réforme du règlement de 1991 permit lors du renouvellement de 1992 d'accroître de deux sièges la composition des vice-présidences portant de 4 à 6 le nombre de sièges. Le groupe CRC pu ainsi disposer d'une vice-présidence entre 2001 et 2004. Grâce à cette augmentation, les groupes centristes (UC et RI), composant historique de la majorité sénatoriale, purent bénéficier d'une représentation à la vice-présidence entre 1992 et 2004, indépendamment de la régression de leur effectif. Enfin, le groupe de la GD, groupe historique de la seconde chambre et de la majorité sénatoriale, bénéficia d'une représentation continue entre 1983 et 2001, jusqu'à ce que son effectif le place en infériorité numérique par rapport au groupe communiste. La hausse du nombre de siège a ainsi permis le maintien du pluralisme représentatif au sein du Bureau de la seconde chambre.

L'augmentation du nombre de vice-présidences, passant de 6 à 8 en vue du renouvellement de 2011, a conduit à une répartition inédite des sièges à la vice-présidence. En effet le groupe UMP possédait 4 sièges et avec l'octroi d'un siège au groupe UDI-UC, l'opposition sénatoriale possédait davantage de sièges que le groupe majoritaire (le groupe socialiste possédant 2 sièges) et l'un de ses alliés minoritaires (le CRC avec 1 siège). Les rapports de force s'établissaient à 5 sièges pour l'opposition sénatoriale contre 3 pour la majorité. Lors du renouvellement de 2014, le groupe majoritaire du Sénat (LR) avec 144 sièges ne disposa que de 2 sièges à la vice-présidence contre 3 pour le groupe socialiste (groupe de l'opposition) avec 111 sièges. La parité est donc réalisée (rapport de 4 contre 4) entre le groupe majoritaire et le principal groupe minoritaire composant la majorité sénatoriale (2 sièges pour l'UDI-UC), face à l'opposition et son principal allié déclaré groupe minoritaire (1 siège pour le CRC). Dans les organes collégiaux directionnels, la majorité sénatoriale a entrepris un partage équilibré des sièges entre les différents composants de son hémicycle.

La seconde chambre se singularise par rapport à l'Assemblée nationale par la faiblesse du renouvellement de ses membres au sein des organes directionnels du Bureau et plus spécialement au sein des vice-présidences. Élus en 1980 et membres de la majorité sénatoriale, Etienne Dailly (GD) et Pierre-Christian Taittinger (RI) sont reconduits respectivement dans leurs fonctions à la vice-présidence du Bureau en 1983, 1986, 1989. L'existence d'une majorité sénatoriale ne doit pas alors permettre d'en conclure que le Sénat « souhaite transformer en mandat prolongé ou à vie les responsabilités ainsi confiées »²⁵⁷⁴. Si la majorité sénatoriale a conservé les vice-présidences de la seconde chambre, elle n'en a pour autant jamais assuré le monopole au profit d'une seule de ses formations. La réélection des membres de la majorité tient davantage à la compétence et à la personnalité des candidats plutôt qu'à leur affiliation parlementaire.

Plus singulièrement dans le parlementarisme majoritaire, l'opposition à la majorité sénatoriale n'est pas nécessairement nuisible à toute représentation, comme l'illustre la nomination de Michel Dreyfus-Schmidt (socialiste) à la vice-présidence du Sénat en 1986, renouvelée continument en 1989, 1992 et 1995. L'occupation inédite d'une vice-présidence

²⁵⁷⁴ J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République : réforme et renouveau*, op. cit, p. 460.

par le groupe CRC en la personne de Guy Fischer, entre 1998 et 2004, témoigne de la volonté continue de la seconde chambre d'offrir des postes à responsabilité non négligeable à des élus n'appartenant pas nécessairement au principal groupe de l'opposition sénatoriale. Le même phénomène se retrouve dans la distribution des postes de questeurs.

Indépendamment de la progression de l'effectif du groupe RPR corrélatif à l'expansion du fait majoritaire et de l'affaiblissement numérique des groupes centristes constituant la majorité sénatoriale, la minorité sera toujours associée à la répartition des postes directionnels au sein du Bureau de la seconde chambre et particulièrement pour l'octroi des postes de questeurs. À l'Assemblée nationale, l'absence d'alternance a pu conduire à un renouvellement des titulaires du poste de questeur, tels que Lucien Neuwirth (UNR-UDR) et de Michel Jacquet (RI) de la III à la V^{ème} législature.

La plupart des membres du Bureau furent élus dès le premier tour du scrutin et si la majorité sénatoriale conserva généralement deux sièges sur trois à la questure, le groupe socialiste du Sénat fut systématiquement associé à l'octroi d'un poste de questure entre 1981 et 2014 (exception faite en 1992 au profit du groupe CRC). La célérité de la ratification de cette composition témoigne de la volonté collective de la seconde chambre d'ouvrir davantage de postes à l'opposition, ce qu'un second et troisième tour eut conduit à compromettre. Au sein des deux chambres, l'identité du nombre de postes au sein de la questure (3) conduit les deux chambres à privilégier la voie conventionnelle pour octroyer le troisième siège à la minorité parlementaire et généralement au groupe le plus important de cette dernière, à savoir celui s'étant qualifié d'opposition au regard des exigences de la révision du 23 juillet 2008.

Depuis 1959, une questure a été systématiquement accordée au groupe socialiste de la seconde chambre indépendamment des variations de son effectif et des alternances majoritaires à l'Assemblée nationale. Gérard Minvielle occupa le poste de questeur du Sénat sans interruption entre 1959 à 1980, fonction qu'il occupait déjà sous la IV^e République à l'époque du Conseil de la République. Entre 1959 et 1977, le candidat socialiste sera systématiquement en tête des suffrages sur ses deux autres concurrents, membres de la majorité sénatoriale et devenus *a posteriori* ses collègues. Par ailleurs, le nombre de suffrages obtenus est supérieur à l'effectif des groupes communistes et socialistes de la

seconde chambre, ce qui témoigne de la nomination consensuelle entre la minorité et la majorité sénatoriale à des postes directionnels.

Cette tradition sera maintenue après l’alternance de 1981 alors que les majorités parlementaires redeviennent opposées dans les deux chambres. Ainsi Jacques Bialski (socialiste) siégea, entre 1983 et 1992 à la questure, au même titre que des membres de la majorité à l’image de Pierre Schielé (UCDP) entre 1983 et 1986 ou de Serge Mathieu entre 1992 et 2004 (UREI puis UMP). Les groupes centristes, membres de la majorité sénatoriale bénéficièrent continuellement d’une questure entre 1981 et 2004. Au même titre que les vice-présidences entre 1983 et 1992, la répartition des postes de questeurs fit l’objet d’une parité égalitaire entre chacune des formations parlementaires. Entre 1983 et 1992, les groupes RPR et socialistes posséderont à chaque renouvellement triennal un poste de questeur et le troisième sera accordé aux groupes UC ou UREI. Plus singulièrement, alors même qu’il dispose de l’effectif le plus élevé parmi les formations intérieures de la seconde chambre, le groupe RPR ne possédera aucun poste de questeur lors des renouvellements de 1998 et de 2001. Durant cette période, les groupes UC et RI représenteront la majorité sénatoriale face au groupe socialiste titulaire du troisième siège. Entre 2004 et 2011, les formations centristes ne recevront plus de postes de questeur, mais cette absence de représentation réside principalement dans la disparition du groupe RI en 2002 à la suite de la création de l’UMP. Il est traditionnellement admis dans les deux assemblées que le troisième siège est attribué à l’opposition. Toutefois, les compromis accordés par la majorité sénatoriale à la représentation de la minorité sont davantage significatifs dans la répartition des postes de secrétaires.

La répartition des postes de secrétaires entre les groupes politiques profite davantage à la minorité parlementaire en raison non seulement de l’importance numérique des sièges par rapport aux autres postes du Bureau, mais également du fait de la faible portée politique de la fonction.

Les secrétaires sont soumis à un renouvellement plus régulier de leurs fonctions et leur nomination posséderait « un aspect compensatoire destiné à affiner la représentation politique globale au sein du Bureau une fois les autres postes affectés »²⁵⁷⁵. La plupart des

²⁵⁷⁵ M-C. GREHAL et P. BOURASSE, *op. cit.*, p. 26.

parlementaires effectuent rarement plus de deux mandats triennaux comme secrétaires du Sénat. Historiquement, les neuf années de mandats de secrétaire occupés par Baudouin de Hautecloque (URI) entre 1971 et 1977 et Jean Geoffroy (socialiste) entre 1968 et 1974 témoignent de la tolérance de la majorité sénatoriale à faire coïncider la durée du mandat parlementaire avec celui du poste de questeur. Néanmoins il convient de souligner la longévité particulière d'Yvon Collin (RDSE) nommé en 1998 et renouvelé en 2001 et 2004, de François Fortassin (RDSE) qui fut constamment reconduit dans ses fonctions depuis 2008, de même que Michelle Demessine (CRC) entre 2004 et 2011. L'explication ne réside pas seulement dans l'alternance de la majorité sénatoriale, puisque cette dernière a conservé dans leur fonction des personnalités de la seconde chambre qui n'y figuraient pas originellement. Il s'agit d'un phénomène déjà observable dans les années 1980, dans la mesure où Jean Béranger (GD), Roland du Luart (NI puis UREI) et Georges Dagonia (socialiste) avaient été nommés secrétaires du Sénat en 1980 et furent conservés dans leur fonction lors du renouvellement de 1983.

Selon une tradition déjà bien établie, les secrétaires du Sénat sont choisis à la proportionnelle des groupes « compte tenu des postes déjà obtenus par ceux-ci dans le bureau »²⁵⁷⁶. La représentation proportionnelle a permis d'octroyer une répartition symétrique des sièges en fonction de l'effectif des groupes parlementaires. Ainsi, en 1983, le groupe socialiste et le groupe UCDP posséderont chacun 2 secrétaires sur 8 en raison de la quasi-identité de leur effectif, de même que les groupes RPR et UC en 1986. L'alternance de 1981 et la constance de la majorité sénatoriale ne dissuada pas cette dernière d'offrir à chacune formation un siège de secrétaire. La révision du règlement en 1991, qui porta à douze le nombre de postes de secrétaire, permit lors du renouvellement de 1992, 1995 et de 2004 d'offrir une représentation à l'ensemble des formations parlementaires incluant le RASNAG. Entre 1981 et 2014, le groupe communiste de la seconde chambre a systématiquement reçu un poste de secrétaire (exception faite des renouvellements de 2001, 2011 et 2014). Par ailleurs, à l'exception de l'année 1989, le groupe GD puis RDSE disposa systématiquement d'un poste de secrétaire entre 1983 et 2014.

²⁵⁷⁶ J. ROCHE, « Le Sénat dans la constitution de la V^{ème} République », *RDP*, 1959, p. 1126.

Les parlementaires membres du RASNAG ont reçu également un poste de secrétaire en 1992, 1995, 2004 et 2014 en dépit de la chute croissante de leur effectif. Longtemps considéré comme un groupe charnière de la majorité sénatoriale, le groupe RASNAG reste associé aux organes directionnels du Sénat, indépendamment de son effectif qui depuis 1980 correspond à la formation parlementaire la plus réduite de la seconde chambre. Indépendamment de sa configuration majoritaire et des alternances à l'Assemblée nationale, le Sénat a à cœur de conserver une représentation pour l'ensemble des groupes parlementaires centristes charnières et historiques de la seconde chambre.

À la suite du passage de huit à douze sièges en 1991, l'attribution du nombre de sièges a été systématiquement accordée au groupe le plus important de la minorité sénatoriale afin d'établir une parité avec le principal groupe de la majorité. Ainsi à l'issue des renouvellements de 1992 et 1995, le groupe socialiste et le groupe RPR possédèrent chacun trois secrétaires. Entre 2001 et 2014, le principal groupe d'opposition sénatoriale disposa de davantage de sièges que le groupe majoritaire. Ainsi, entre 2001 et 2008, le groupe socialiste a disposé de 4 sièges de secrétaire contre 3 pour l'UMP. L'alternance de 2011 et l'élévation à 14 du nombre de secrétaires permirent un maintien de cette tradition sénatoriale. Le groupe socialiste, majoritaire, accorda 5 sièges à l'UMP (groupe d'opposition), et n'en conserva la disposition que de 4.

La création historique d'un groupe écologiste en 2011 à la seconde chambre aboutit corrélativement à sa représentation au Bureau avec l'octroi d'un siège de secrétaire en 2011. Le renouvellement de 2014 qui devait aboutir à l'alternance de la majorité sénatoriale a permis le maintien de l'octroi du poste de secrétaire pour le groupe écologiste, en la personne de Jean Desessard. Le Bureau du Sénat s'affirme de plus en plus dans son rôle « de gouvernance de la multipolarité sénatoriale »²⁵⁷⁷, indépendamment des alternances majoritaires internes comme externes à son hémicycle.

Il est observable qu'en dépit des alternances de la majorité sénatoriale et de la configuration majoritaire entretenue avec l'autre assemblée que certaines personnalités conservent leur poste au Bureau indépendamment de leur appartenance à la majorité. Ainsi

²⁵⁷⁷ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, op. cit., p. 62.

entre 2011 et 2014, Jean Desessard pour le groupe écologiste et François Fortassin pour le RDSE ont conservé leur poste de secrétaire en dépit de leur appartenance initiale à la majorité sénatoriale, la nouvelle majorité ayant souhaité les conserver à leur fonction. Il en fut également pour Jean-Léonce Dupont, membre du groupe UDI-UC, vice-président entre 2009 et 2014 et questeur depuis 2014, dont la formation s'est déclarée « minoritaire » pour les deux périodes confondues. L'alternance de 2011 puis celle de 2014, n'a donc pas un effet significatif sur le maintien des élus au sein d'un poste directionnel. Plus singulièrement, Thierry Foucaud (CRC) nommé vice-président par l'ancienne majorité sénatoriale plurielle (2011), conserva son poste en 2014 en dépit de l'alternance de la majorité sénatoriale au profit du groupe UMP. Enfin Gérard Larcher nomma en 2008 Catherine Tasca, membre de l'opposition à la majorité sénatoriale, au poste de vice-président. En 2011, malgré l'élection de Jean-Pierre Bel et son appartenance à la nouvelle majorité sénatoriale, elle ne fut pas reconduite dans ses fonctions. La réélection de Gérard Larcher en 2014 et la nouvelle alternance au profit du groupe UMP lui permirent de retrouver une place au Bureau comme secrétaire. La responsabilisation des élus indépendamment de leur appartenance à la majorité sénatoriale semble devenir un gage nécessaire à nomination ou leur maintien à un poste directionnel de la seconde chambre.

À l'Assemblée nationale, la reconduction des membres du Bureau lors des nouvelles législatures apparaît moins systématique, alors même que les présidents de séance issus de l'opposition, comme le note Guy Carcassonne, « veillent le plus souvent à adopter dans la conduite des débats un comportement irréprochable »²⁵⁷⁸. Déjà sous la VI^{ème} législature, la nomination de Raoul Bayou (socialiste) à la Questure par la majorité RPR-UDF fit l'objet d'une reconduction avec l'alternance de la nouvelle majorité en 1981. Le représentant de l'opposition d'alors demeurera celui de la majorité suivante. Plus singulièrement, la majorité RPR-UDF nomma sous la VI^{ème} législature Roger Corrèze (RPR) à la Questure et l'intéressé conserva ses fonctions sous la VII^{ème} législature lors de l'alternance de 1981 et avec le retour au pouvoir de la majorité RPR-UDF en 1986.

²⁵⁷⁸ G. CARCASSONNE, « Le bonheur de l'opposition », *op. cit.*, p. 153.

Si plusieurs membres du Bureau faisant partie de la majorité gouvernementale furent reconduits dans leur fonction entre la XII^{ème} et XIII^{ème} législature²⁵⁷⁹, aucun membre de l'opposition nommé en juin sous la XII^{ème} n'a été en revanche reconduit sous la XIII^{ème}. Sous la XI^{ème} législature, plusieurs membres de l'opposition à la majorité gouvernementale avaient été reconduits dans leur fonction par la nouvelle majorité à laquelle ils déclarèrent appartenir sous la XII^{ème} législature. Ce fut notamment le cas de Patrick Ollier, vice-président entre juin 1997 et juin 2002, puis Président de l'Assemblée nationale en juin 2007, ainsi que de Claude Gaillard pour la formation UDF, qui passa de la vice-présidence à la questure et devint membre de l'UMP. Cependant, la nouvelle majorité conserva sa fonction à René Dosière (socialiste), membre de la majorité gouvernementale en 1997 et de l'opposition en 2002 et qui bénéficia même d'une promotion hiérarchique passant de la questure à la vice-présidence. Il en fut également le cas pour Marie-Françoise Pérol-Dumont (socialiste), qui conserva son poste de secrétaire de l'Assemblée nationale sous les XI et XII^{ème} législatures indépendamment de l'alternance.

L'alternance de 2012 aboutit à une reconduction dans leur fonction de certains élus membres de la majorité gouvernementale sous la XIII^{ème} législature et de l'opposition sous la XIV^{ème}. Tel fut notamment le cas de Catherine Vautrin et Marc Le Fur (UMP) au poste de vice-président, Philippe Briand pour la questure (UMP), Arlette Grosskost, Bernard Perrut (depuis la XII^{ème} législature), Bérengère Poletti (UMP) pour leur poste de secrétaire. En sens inverse, la nouvelle majorité a pu maintenir à leur poste des élus membres sous la législature précédente de l'opposition, avec par exemple Laurence Dumont (socialiste) à la vice-présidence ou Paul Giaccobi au poste de secrétaire (socialiste puis RRDP). La longévité de l'occupation d'un poste au Bureau peut permettre aux élus de l'Assemblée nationale, au même titre qu'à la seconde chambre, de conserver leur fonction indépendamment des configurations et des alternances de la majorité.

L'attribution de postes au groupe dont le positionnement majoritaire demeure variable permet ainsi d'éviter une position trop partisane des organes directeurs du Bureau. L'existence d'une majorité au sein des assemblées législatives n'entraîne ni une confiscation

²⁵⁷⁹ Jean-Christophe Lagarde (NC) au poste de vice-président, Bernard Perrut (UMP) au poste de secrétaire, Richard Mallié (UMP) qui passa du secrétariat à la questure.

des postes directionnels au profit de cette dernière et encore moins une absence de « rotation dans les responsabilités »²⁵⁸⁰ octroyées. La source de la « mobilité ou la continuité »²⁵⁸¹ de l'occupation des postes au sein du Bureau ne peut être recherchée dans le seul pouvoir discrétionnaire de la majorité. Elle doit également l'être dans la technicité des fonctions.

S'il est conventionnellement admis que l'opposition dans les assemblées parlementaires ait une représentation minimale au sein du Bureau, la Sénat se différencie dans la mesure où cette représentation est proportionnée au nombre de sièges et qu'elle englobe une représentation plus large des sensibilités politiques. Cette situation reflète avant tout l'idée que le fait majoritaire, même présent au sein des structures organisationnelles des chambres, peut être atténué en confiant des responsabilités à l'opposition. Ces responsabilités sont certes mineures, mais elles témoignent d'abord d'un effort parlementaire en vue d'une action institutionnelle collégiale et non nécessairement partisane et idéologique. Le bicamérisme doit alors être envisagé comme une structure organisationnelle interne mais aussi externe, encourageant à un partage plus équilibré des fonctions directionnels entre les composants de la majorité comme de la minorité.

Paragraphe 2 : L'organisation et la participation pluraliste des acteurs aux fonctions décisionnelles parlementaires au sein de la Conférence des présidents

La conjonction du phénomène majoritaire et des mécanismes de rationalisation a entraîné une forte diminution de l'influence institutionnelle de la Conférence des présidents. Indépendamment de la configuration majoritaire, le Sénat a recherché constamment à préserver l'autonomie organisationnelle interne de cette instance, afin de renforcer son autorité sur les autres structures et à travers elle celle de la seconde chambre vis-à-vis de l'Assemblée nationale comme du Gouvernement (A). Quels que soient les rapports entretenus avec la majorité sénatoriale, le Gouvernement a souvent dû se « plier devant les exigences du Sénat »²⁵⁸² dans le cadre de la fixation concertée et négociée de l'ordre du jour (B).

²⁵⁸⁰ J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République : réforme et renouveau*, op. cit, p. 460.

²⁵⁸¹ C. JOURNES, op. cit, p. 334.

²⁵⁸² L. FONDRAZ, op. cit, p. 188.

A. L'organisation conciliatrice et pacificatrice de l'activité programmatrice de la Conférence des présidents

Dès 1958, le Sénat a rapidement pris conscience que la Conférence des présidents était un organe incontournable dans la détermination de l'activité législative des chambres. En effet, il s'agit d'un organe non seulement administratif dans la mesure où « il organise rationnellement le travail de l'assemblée »²⁵⁸³, mais également politique, en ce qu'il conditionne pour une grande part son efficacité législative. Depuis 1981 où on constate une recrudescence régulière des discordances entre la majorité sénatoriale et la majorité gouvernementale, la Conférence tend à devenir le siège de la majorité sénatoriale face au Gouvernement en situation de double minorité (au sein de la composition de la Conférence comme dans l'hémicycle). Cependant, le Sénat a toujours considéré la Conférence des présidents plus comme un organe « où les acteurs font le point sur le fonctionnement du Sénat (...), qu'un moment d'affrontement entre le gouvernement et le Sénat ou l'occasion pour les sénateurs d'écouter passivement l'énoncé des décisions gouvernementales »²⁵⁸⁴. Une telle conception va permettre à la seconde chambre, de se saisir effectivement de l'opportunité mise en œuvre par le pouvoir constituant dérivé en 2008, consistant en « l'appropriation de l'ordre du jour caméral »²⁵⁸⁵ par la Conférence des présidents.

La révision du 23 juillet 2008 est venue réhabiliter les attributions de la Conférence des présidents qui avaient été drastiquement limitées par le constituant de 1958. Si les fonctions de la Conférence demeurent sensiblement identiques quant à la fixation de l'ordre du jour, ses compétences se sont révélées plus autonomes dans la programmation et à la fixation de l'ordre du jour parlementaire. Cette réhabilitation de la Conférence aurait pu se traduire par une continuité dans la monopolisation des sièges et aboutir à une confiscation au profit de la majorité afin de jouir sans concession envers la minorité des nouvelles prérogatives constitutionnelles octroyées aux assemblées législatives. Néanmoins,

²⁵⁸³ *Pour mieux connaître le Sénat*, La documentation française, 1993, p. 169.

²⁵⁸⁴ A. DELCAMP, « La procédure législative : regards et pratiques sénatoriales », in *Le bicamérisme, journée d'étude du 17 mars 1997*, AFDC, Economica, 1997, p. 45.

²⁵⁸⁵ M. TOUZEIL-DIVINA, « Une dévalorisation parlementaire continue ! », *Politeia*, n°18, 2010, p. 70.

l'organisation et la composition de cette instance illustrent les nouvelles concessions faites par la majorité à la minorité dans la détermination des fonctions attribuées à la Conférence.

Chargée principalement de la fixation de l'ordre du jour, dont l'initiative et les modalités ont longtemps échappé aux assemblées législatives, la Conférence n'en constitue pas moins une instance en charge de relayer et d'impulser les initiatives législatives émanant du Gouvernement et des parlementaires. Dans cette conception, la composition de la Conférence ne devait pas être négligée afin de faire de cet organe directionnel un épicode, dans lequel serait associé l'ensemble de composants de la majorité sénatoriale comme de la minorité. La réunion de la Conférence des présidents permet aux représentants de l'opposition de « manifester leur désaccord ou leur réserve sur les propositions qui leur sont faites de débattre de tel ou tel texte à tel moment ou à tel autre »²⁵⁸⁶.

Faute de réels pouvoirs juridiques et d'une volonté politique significative, la Conférence ne saurait « émettre de vœux de caractère politique »²⁵⁸⁷. Au sein du Parlement bicaméral, la Conférence tend au contraire à devenir le lieu « d'un esprit de dialogue à la fois institutionnel et pluraliste, animé d'une volonté constante de concertation »²⁵⁸⁸ entre le Gouvernement, les groupes parlementaires et les commissions permanentes des assemblées. Cet esprit consensuel est d'abord interne à l'Assemblée dans la fixation organisationnelle des travaux législatifs, mais il est également externe dans la mesure où la structure dualiste du Parlement ne peut exclure la prise en compte des volontés de l'autre Assemblée.

La composition de la Conférence des présidents est moins sensible « à la logique majoritaire que le Bureau des assemblées. »²⁵⁸⁹. En effet, contrairement aux membres du Bureau, les membres de la Conférence ne sont pas soumis à un vote de l'Assemblée en séance publique. L'absence d'approbation de la majorité en séance plénière sur la composition de la Conférence confère à celle-ci une certaine autonomie dans son organisation. La composition de la Conférence dépend en réalité d'une répartition conventionnelle et des concessions octroyées par la majorité à la minorité, principalement

²⁵⁸⁶ P. HONTEBEYRIE, *op. cit.*, p. 15.

²⁵⁸⁷ M. COUDERC et J-C. BECANE, « L'ordre du jour appelle...de la conférence des présidents à la séance publique », *Administration*, n°120-121, 1983, p. 52.

²⁵⁸⁸ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 86.

²⁵⁸⁹ M. COUDERC et J-C. BECANE, *op. cit.*, p. 52.

dans les postes de vice-présidence ou des commissions permanentes. La personnalisation du scrutin présidentiel, qui affecte le travail comme la composition du Bureau élu dans le sillage de l'élection du Président, ne semble donc pas trouver ici application. De plus, les membres de la Conférence ne sont pas désignés par un accord entre les Présidents de groupes. La majorité perd ainsi l'influence qu'elle tient de par son élection et de par l'importance de son effectif.

À la seconde chambre, le règlement du Sénat n'a pas entendu régir l'ensemble des règles relatives à la composition de la Conférence. Un fait anecdotique en apparence mérite d'être relevé : la seconde chambre n'a utilisé le terme de « Conférence des présidents » que dans sa résolution du 20 mai 1986, en même temps que « sa composition était précisée »²⁵⁹⁰. La formalisation de la Conférence et sa composition ne traduisent pas une initiative de la majorité sénatoriale visant à nuire à la minorité. Il s'agit au contraire « d'institutionnaliser clairement la Conférence des présidents, de préciser sa composition conformément aux usages établis »²⁵⁹¹ entre la majorité et la minorité depuis 1958.

Le formalisme de la composition de la Conférence des présidents n'a pas exclu les concessions conventionnelles faites par la majorité à la minorité. À la seconde chambre, le délégué du RASNAG et le rapporteur général de la Commission des finances ont été régulièrement et conventionnellement invités à siéger à la Conférence en dépit de leur absence au sein du règlement. Les présidents des commissions spéciales « intéressés » (Art.29 RS) peuvent siéger à la Conférence, mais en pratique, comme le notent Michel Couderc et Jean-Claude Becane, « tant que le texte de loi qui a donné lieu à la constitution de la commission spéciale est en instance, le président de cette commission spéciale est convoqué à la Conférence »²⁵⁹². La Conférence des présidents tend aujourd'hui, davantage que le Bureau, à être « une représentation exacte de l'Assemblée »²⁵⁹³.

²⁵⁹⁰ P. AVRIL, J. et J-E. GICQUEL, *op. cit.*, p. 146.

²⁵⁹¹ *Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur la proposition de résolution, tendant à modifier le Règlement du Sénat*, F. COLLET (dir.), n°370, Session 1985-1986, p. 7.

²⁵⁹² M. COUDERC et J-C. BECANE, *op. cit.*, p. 52.

²⁵⁹³ G. WAXIN, *La Conférence des présidents de L'Assemblée nationale et du Sénat sous la V^e République*, Mémoire pour le DEA d'études politiques, Faculté de droit de Paris, 1979, p. 12 ; cité par J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 61.

La représentation des groupes au sein de la Conférence relève de principes différents selon les assemblées. Ainsi sous la XI^{ème} législature, le groupe socialiste membre de la majorité gouvernementale possédait 11 sièges sur 20 et l’alternance en 2002 confirma l’acquisition majoritaire du principal groupe de la majorité gouvernementale qui posséda 13 sièges sur 19 lors de la XII^{ème} législature. Depuis 2012, sous la XIV^{ème} législature, le groupe socialiste (groupe majoritaire), possède 13 sièges sur les 23 que comporte cette instance alors que les deux groupes de l’opposition n’en comportent que 5²⁵⁹⁴. L’alternance de 2012 n’a pas permis une meilleure concession des responsabilités à la minorité, ce qui n’a pas favorisé la représentation de cette dernière comme sous la législature précédente²⁵⁹⁵. Les alternances à l’Assemblée nationale ne produisirent pas de résultat tangible dans la représentation de la minorité au sein des postes à responsabilités à la Conférence des présidents.

À la seconde chambre, le groupe majoritaire n’a jamais été majoritaire en termes de sièges. Lors des renouvellements de 2011 et de 2014, les deux groupes majoritaires successifs du Sénat ne possédaient que 10 sièges sur 25²⁵⁹⁶. Si le groupe majoritaire dispose en réalité de la majorité grâce à la dévolution de responsabilité aux groupes « minoritaires » qui soutiennent son action, la composition de la Conférence révèle néanmoins un souci de permettre une représentation pluraliste des composants hétérogènes de la majorité et de la minorité sénatoriale.

Cet effort de représentation pluraliste dans l’organisation de la Conférence des présidents au sein du Parlement bicaméral s’observe également dans les règles de fonctionnement de cet organisme. Le Président de l’Assemblée, qui siège au sein de la Conférence des présidents s’avère être également le Président du Bureau comme de cette instance collégiale. Le Président doit exercer ses fonctions avec la plus grande impartialité

²⁵⁹⁴ Le groupe socialiste possède la présidence, trois vice-présidences, une présidence de groupe, sept présidences de commissions permanentes et le rapport général de la commission des finances. Les groupes UMP et UDI possèdent : deux vice-présidences, la présidence de leur groupe respectif (2) et la présidence d’une commission permanente.

²⁵⁹⁵ Le groupe UMP (majoritaire) possédait 13 sièges sur les 23 (La présidence, deux vice-présidences, 7 commissions permanentes, le rapporteur général de la commission des finances et la présidence de la commission des affaires européennes). De plus, les deux groupes déclarés de l’opposition n’obtinrent que 5 sièges.

²⁵⁹⁶ En 2011, au profit du groupe socialiste : la Présidence, deux vice-présidences, la présidence de groupe, trois commissions permanentes les rapporteurs généraux de la commission des finances et des affaires sociales et la commission des affaires européennes. En 2014, au profit de l’UMP : La présidence, deux vice-présidences, la présidence du groupe, quatre commissions permanentes, le rapporteur général de la commission des finances et la commission des affaires européennes.

et une connaissance minutieuse du droit parlementaire. Il doit arbitrer les dialogues au sein des éléments de la majorité et veiller à la cordialité des relations avec la minorité. Plus encore, c'est entre le Gouvernement et la majorité que le Président de l'Assemblée joue un rôle important. À ce titre, il est le « conciliateur entre les demandes du représentant du Gouvernement et celles des présidents des groupes politiques ou des commissions »²⁵⁹⁷. La Conférence des présidents reste ainsi le « lieu idéal où ses membres négocient sur un rythme hebdomadaire avec les représentants du pouvoir exécutif »²⁵⁹⁸ et où les décisions sont prises dans une ambiance consensuelle : le groupe majoritaire comme le Gouvernement ne peuvent imposer unilatéralement leurs vues.

Depuis 2009, le Sénat a retenu la règle d'un vote pondéré en mettant fin à l'ancien système « un vote = une voix ». Ainsi chaque Président de groupe parlementaire possède désormais un nombre de voix égal à celui de l'effectif de son groupe après « défalcation »²⁵⁹⁹ des membres siégeant à la Conférence. En l'absence de majorité absolue détenue par un groupe parlementaire, le système du vote pondéré ne saurait refléter « l'équation politique de l'assemblée »²⁶⁰⁰ au profit d'une seule formation. Il en résulte que « les votes émis au sein de celle-ci sont en principe ceux qu'émettraient l'assemblée elle-même »²⁶⁰¹ et non une formation parlementaire majoritaire.

Dans le bicamérisme de la V^e République et plus particulièrement à la seconde chambre, une « stricte proportionnalité », comme le note le doyen Gélard, s'observe dans la composition de la Conférence des présidents, ce qui permet « de modifier assez profondément les règlements de majorité »²⁶⁰². Le nombre de suffrages émis dans les scrutins en Conférence est ainsi égal « à l'effectif total de la Chambre »²⁶⁰³ et non à celui

²⁵⁹⁷ *Pour connaître le Sénat*, La Documentation française, 1992, p. 120.

²⁵⁹⁸ P. JAN, *op. cit.*, p. 69.

²⁵⁹⁹ Art.47 RAN, « Dans les votes émis au sein de la conférence sur les propositions qui lui sont soumises par ses membres, il est attribué aux présidents des groupes un nombre de voix égal au nombre des membres de leur groupe après défalcation des voix des autres membres de la conférence » ; Art.29 RS, « Dans les votes émis au sein de la Conférence des présidents, il est attribué à chaque président de groupe un nombre de voix égal au nombre des membres de son groupe, déduction faite de ceux qui sont membres de la Conférence des présidents ».

²⁶⁰⁰ M. COUDERC et J-C. BECANE, *op. cit.*, p. 52.

²⁶⁰¹ B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, Sirey, 30^{ème} éd., 2013, p. 543.

²⁶⁰² P. GELARD, « la réforme de la procédure législative », in *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle*, Les cahiers constitutionnels de Paris 1, B. MATHIEU et M. VERPEAUX (dirs.), Dalloz, 2010.

²⁶⁰³ J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 61.

d'un seul et unique groupe politique. Toutefois, le vote est rarement pratiqué au sein de la Conférence et les accords majorité/opposition sont privilégiés dans la détermination prévisionnelle des travaux législatifs.

Avec le phénomène majoritaire, la Conférence des présidents s'analyse comme une instance politique, mais dont la composition révèle moins sensiblement la configuration majoritaire de l'hémicycle des assemblées parlementaires. Au sein du Parlement bicaméral, cette instance dont les rapports entre la majorité et la minorité s'avère plus consensualiste que dirigiste, en vue d'exercer les prérogatives constitutionnelles et réglementaires anciennement comme nouvellement dévolues depuis l'alternance de 1981.

B. La détermination consensualiste dans l'initiative et la mise en œuvre des travaux législatifs par les Assemblées

La Conférence des présidents, selon l'expression de Jean-Louis Hérin, assure « le copilotage de l'ordre du jour »²⁶⁰⁴ par la détermination des jours et horaires des textes, objets de l'ordre du jour de la séance publique des assemblées. L'organisation bicamérale du Parlement oblige les deux assemblées à assurer entre elles une étroite concertation, puisque toutes deux participent également à « la même œuvre législative »²⁶⁰⁵. La conjonction tirée de l'absence du formalisme constitutionnel dans la fixation des séances et de l'étroitesse de la majorité a permis au Sénat une meilleure flexibilité de son agenda législatif (1). La détermination des jours de séance est indissociable de la fixation des sujets législatifs inscrits à l'ordre du jour de la séance publique. En effet, la détermination du choix des matières législatives consiste à « opérer une sélection parmi toutes les propositions qui viennent d'horizons politiques différents et orienter l'ensemble de l'action politique »²⁶⁰⁶. Le relâchement des mécanismes de rationalisation et le changement des relations opérées par le Gouvernement avec la majorité ont permis une détermination davantage consensuelle et pluraliste dans la fixation du programme législatif inscrit au rôle des assemblées (2).

²⁶⁰⁴ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, op. cit., p. 69.

²⁶⁰⁵ *Pour mieux connaître le Sénat*, La documentation française, 1993, p. 168.

²⁶⁰⁶ *Ibid*, p. 169.

1. *La flexibilité de l'organisation temporelle de la discussion des textes en séance publique*

A raison de son mandat, la seconde chambre entretient avec le temps une relation spécifique. Indissociablement des majorités, ce rapport particulier au temps peut prendre « la forme d'un refus, afin de ne pas répondre aux attentes parfois trop majoritaires de l'exécutif »²⁶⁰⁷ dans la détermination des jours et horaires de séances. La Conférence des présidents des deux chambres arrête la discussion générale des textes en séance publique et peut proposer des séances supplémentaires ou l'allongement de la durée de leur examen. Or, la détermination temporelle du travail législatif est d'une importance politique considérable. En effet, il s'agit « d'apprécier l'opportunité de la venue en discussion d'un texte et le sort même d'une loi peut dépendre du moment où elle est examinée et des circonstances dans lesquelles se déroule son examen »²⁶⁰⁸.

Depuis 1958, la détermination des horaires, jours et semaines de séance incombe aux assemblées parlementaires par l'intermédiaire de leur règlement. Indépendamment des priorités constitutionnelles instaurées, la Constitution ne fixe « aucun délai pour l'examen des textes »²⁶⁰⁹ par les deux assemblées, le pouvoir constituant a donc opéré un renvoi implicite aux assemblées, à charge pour elles d'en déterminer les modalités par l'intermédiaire de leur règlement. Suite à cette absence de formalisme constitutionnel le Sénat, avec le concours de la Conférence des présidents, va développer une programmation temporelle des débats législatifs en séances plénière, non nécessairement calquée sur les attentes du Gouvernement favorisant l'autonomie organisationnelle de la seconde chambre.

Depuis 1981, les deux assemblées constatent une inflation législative qui se traduit par une augmentation proportionnelle des jours de séance. La cause de ce phénomène doit être recherchée dans l'alternance des majorités. En effet, les effets de l'alternance politique se manifestent, comme le note Michel Ameller, « par un flux de réformes et un déluge d'amendements confinant parfois à l'obstruction »²⁶¹⁰. À l'Assemblée nationale, l'ancien

²⁶⁰⁷ F. LAFFAILLE, « L'exception sénatoriale ou l'étrange puissance de la seconde chambre », *in*, *Pouvoir exécutif et parlement de nouveaux équilibres ?*, *op. cit.*, p. 495.

²⁶⁰⁸ *Pour mieux connaître le Sénat*, La documentation française, 1993, p. 169.

²⁶⁰⁹ J. FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, PFNSP et Dalloz, 1987, p. 86.

²⁶¹⁰ M. AMELLER, *La Constitution du 4 octobre 1958 : Analyses et commentaires*, *op. cit.*, p. 813.

Secrétaire Général rappelle que le nombre de séances est passé de 94 en 1959 à 133 en 1998, tandis qu'à la seconde chambre, le nombre de séances est passé de 77 à 123 dans la même période, soit une durée de 78 jours de séances annuelles en moyenne. Entre 1981 et 1994, le nombre passa de 84 à 123 pour une durée de 108 jours de séances annuelles et à 118 à l'Assemblée nationale. La révision du 4 août 1995 instaure un plafond maximum de séances établi à 120 aux termes de l'article 28 al.2 C. et le nombre retenu s'inspire des statistiques moyennes observées annuellement dans chacune des deux chambres. Ce plafond demeure « indicatif »²⁶¹¹, dans la mesure où les chambres peuvent à la demande du Premier ministre ou à la majorité des membres les composant décider la tenue de jours de séance supplémentaire.

Les règlements de l'Assemblée nationale comme du Sénat autorisaient la Conférence des présidents à décider de tenir des jours de séances supplémentaires, mais les deux assemblées conféraient au Gouvernement des pouvoirs effectifs différents. Le règlement de l'Assemblée nationale a toujours disposé que la tenue des séances supplémentaires était de droit si le Gouvernement en faisait la demande. L'apparition du fait majoritaire a permis une forme de complaisance de la majorité de l'Assemblée nationale vis-à-vis du Gouvernement, confirmée par son règlement. Le règlement du Sénat a toujours, au contraire, exigé l'accord de la Conférence des présidents, ce « qui laissait le Gouvernement à peu près désarmé »²⁶¹². Une telle habitude pouvait laisser craindre légitimement, « la réduction à bien peu de choses de la priorité sur l'ordre du jour que la Constitution accorde au Gouvernement »²⁶¹³, notamment en cas de discordance des majorités sénatoriales et gouvernementales. La seconde chambre entend ainsi réaffirmer son autonomie interne face à l'exécutif, en subordonnant la tenue des jours supplémentaires de séances à la Conférence des présidents en dénuant au Gouvernement l'existence d'un prétendu droit à leur obtention.

Le Sénat a régulièrement affirmé cette position, tenant à l'autonomisation de la détermination des jours et séances, indépendamment des majorités parlementaires et gouvernementales. Déjà en 1980, à l'occasion de la discussion du projet de loi « Sécurité et liberté », le Gouvernement souhaita que le Sénat tienne séance le samedi « au-delà de

²⁶¹¹ J.-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, op. cit., p. 69.

²⁶¹² G. CARCASSONNE, *La Constitution*, op. cit., p. 165.

²⁶¹³ *Ibid.*

minuit »²⁶¹⁴ pour achever au plus vite le vote du texte. Les groupes de la minorité sénatoriale, en la personne de André Méric (socialiste) et Jacques Eberhart (communiste), s'insurgèrent contre les cadences législatives effrénées liées à la priorité de l'ordre du jour gouvernemental. Cette inquiétude fut relayée par plusieurs élus de la majorité sénatoriale, tels que Jean Mercier (GD) et Léon Jozeau-Marigné (UREI). Le garde des Sceaux Alain Peyrefitte s'inclina en affirmant « que si le Gouvernement est maître de l'ordre du jour, le Sénat reste maître de l'horaire »²⁶¹⁵. La commission des lois réussit par ailleurs à faire fléchir le Gouvernement qui avait transmis le projet de loi le 21 juin. Son examen en séance fut reporté au 4 novembre à la suite du renouvellement d'octobre.

De même, lors de la séance du 17 juin 1986, Etienne Dailly rappelait à l'occasion du vote du projet de loi de finances rectificatif pour 1986 que l'ordre du jour prioritaire donne au Gouvernement « le droit de maîtriser l'ordre de passage des textes, mais celui des horaires de séance relève de la compétence exclusive du Sénat »²⁶¹⁶. Quand bien même la majorité sénatoriale serait en situation de soutenir le Gouvernement, « la seconde chambre veille à ce que ce soutien ne soit pas marqué d'allégeance »²⁶¹⁷. Maître du choix des horaires et des dates de ses séances et quelle que soit la majorité gouvernementale, « le Sénat oblige le Gouvernement à négocier sans cesse, en Conférence des présidents, les formes de la priorité dont celui-ci dispose constitutionnellement dans la fixation de l'ordre du jour »²⁶¹⁸. La priorité législative du Gouvernement n'emporte pas pour la seconde chambre, la tenue inconditionnée des séances quand bien même les majorités parlementaires coïncideraient. Indépendamment de la configuration des majorités, la Conférence des présidents de la seconde chambre entend programmer la tenue des séances supplémentaires, en prenant en compte l'abondance du travail législatif et non les impatiences législatives du Gouvernement. La différenciation des relations entretenues par le Sénat avec le

²⁶¹⁴ JO débat Sénat, Séance du 13 novembre 1980, Session 1980-1981, pp. 4631-4632.

²⁶¹⁵ JO débat Sénat, Séance du 13 novembre 1980, Session 1980-1981, pp. 4631-4632. Le Sénat rejeta les volontés gouvernementales par 301 voix contre 0.

²⁶¹⁶ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, op. cit., p. 83. Dans le même sens, Y. COLMOU note « Si le Gouvernement est maître de l'ordre du jour, il n'est pas maître du jour », in, « Vademecum du député obstruteur », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 121.

²⁶¹⁷ J-L. PEZANT, in *La Constitution de la République française : analyses et commentaires*, op. cit., p. 1213.

²⁶¹⁸ J. MASTIAS, « La place du Sénat dans le système politique français », in *Le bicamérisme, Actes de la journée d'études du 17 mars 1995 organisée au Sénat par l'AFDC*, Economica-PUAM, 1997, p. 26.

Gouvernement aboutie à une préservation de l'autonomie structurelle de la seconde chambre dans la programmation temporelle et supplémentaire des débats législatifs.

La révision du 4 août 1995 devait mettre fin « à la maîtrise temporelle »²⁶¹⁹ du Parlement, en disposant à l'article 28 C. « les jours et horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque chambre ». Le constituant a opéré une constitutionnalisation d'une convention parlementaire. La nouveauté de cette disposition ne tient pas « au fond » de cet article, comme le note Guy Carcassonne, mais davantage au fait « qu'il soit inscrit dans la Constitution »²⁶²⁰. Le principe commun aux deux chambres est celui de la semaine de trois jours.

L'article 50 al.1 RAN dispose que l'Assemblée nationale se réunit chaque semaine en séance publique, « le matin, l'après-midi et la soirée du mardi, l'après-midi et la soirée du mercredi, ainsi que le matin, l'après-midi et la soirée du jeudi ». Les jours de séances sont « ceux au cours desquels une séance a été ouverte et ne peuvent se prolonger le lendemain au-delà de l'heure d'ouverture de la séance du matin » (Art.49-1 RAN). Dans le cadre de l'ordre du jour réservé au Gouvernement, la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale peut tenir des jours supplémentaires en dehors des horaires et des jours laissés à la discrétion des chambres et si le plafond des 120 jours annuels est atteint. De telles modifications furent déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel²⁶²¹. Les dispositions du règlement de l'Assemblée nationale sont davantage favorables au Gouvernement, puisque son règlement dispose que, à l'occasion de l'ordre du jour prioritaire, les séances de nuit sont de droit si le Gouvernement le demande (Art.50 al.2 RAN). En permettant au Gouvernement d'obtenir systématiquement les plages horaires et journalières tardives en vue de la discussion et de l'achèvement de son programme législatif, la rédaction du règlement de l'Assemblée nationale est à l'image de la proximité organique qui unie sa majorité au Gouvernement.

Le Sénat se réunit « en principe les mardis, mercredis et jeudis » (Art.32 RS). Le Sénat tient séance le mardi matin et après-midi, le mercredi après-midi et le jeudi matin et

²⁶¹⁹ P. AVRIL, J. et J-E. GICQUEL, *op. cit.*, p. 147.

²⁶²⁰ G. CARCASSONNE, *La Constitution, op. cit.*, p. 164.

²⁶²¹ Cons. const., 95-366 DC, 8 novembre 1995.

après-midi. L'article 32 RS dispose que le Sénat « décide de tenir des séances en plus de celles prévues par le Règlement » et a toujours répugné par tradition de siéger la nuit. Cette disposition permet à la Conférence des présidents, « de décider d'accepter ou de refuser la demande proposée par le Gouvernement de siéger le soir ou en dehors, des mardi, mercredi et jeudi »²⁶²² et le Conseil constitutionnel, dans sa décision 95-368 DC, n'y a trouvé aucun grief d'inconstitutionnalité. Une telle disposition place le Sénat en position ascendante face au pouvoir exécutif. Le Sénat a pu accepter de lever la séance ou de la reprendre un autre jour suivant celui que le Gouvernement aurait souhaité ou encore a refusé à plusieurs reprises les dates fixées par le Gouvernement et imposé les siennes²⁶²³. À titre d'exemple, le 13 décembre 1982 fut discutée au Sénat la loi relative à l'orientation des transports intérieurs, alors que le Gouvernement par l'intermédiaire de Charles Fiterman, avait fait part de son souhait de voir le projet inscrit à la séance du 9 novembre²⁶²⁴. Cette disposition réglementaire renforce l'autonomie temporelle du Sénat, lui permettant de travailler dans un rapport au temps moins précipité. Le Gouvernement n'a d'autre choix que de s'accommoder d'une telle organisation, dont le Sénat n'a pas prétexté de la discordance des majorités avec l'alternance de 1981 pour en réaliser un usage abusif.

Lorsque la majorité sénatoriale ne soutient pas le Gouvernement, la seconde chambre « est tout naturellement portée à contester les choix gouvernementaux »²⁶²⁵ inscrits à l'ordre du jour prioritaire. Toutefois la discordance des majorités n'explique pas le choix du report, ce dernier étant d'abord motivé par l'absence du temps nécessaire à l'examen du texte en commission, à la rédaction du rapport et à sa transmission comme à sa connaissance par les parlementaires de la seconde chambre.

Depuis 1981 et indépendamment des majorités parlementaires, le Sénat n'a pas prétendu mettre en cause, comme le note Jean-Claude Bécane, « la priorité d'examen arrêtée par le Gouvernement dans le cadre des jours de séances publiques définis par son Règlement, mais lui a dénié le pouvoir d'imposer d'autres dates que celles indiquées dans le Règlement

²⁶²² J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, op. cit., p. 84.

²⁶²³ « Le Sénat a interprété largement l'autonomie d'organisation de son temps de travail », *Ibid.*

²⁶²⁴ P. AVRIL et J. GICQUEL, « Chronique constitutionnelle française », *Pouvoirs*, n°25, 1983, p. 200.

²⁶²⁵ J-L. PEZANT, in *La Constitution de la République française : analyses et commentaires*, op. cit., p. 1213.

et un délai préfix pour terminer la discussion à une date déterminée par lui »²⁶²⁶. Une telle conception demeure fidèle à la fois aux principes de la rationalisation, qui suppose la priorité gouvernementale, et de l'autonomie sénatoriale, en dehors des contraintes formalistes prévues par le texte constitutionnel. Si le Gouvernement siège à la Conférence, il n'en demeure pas moins qu'il reste numériquement minoritaire et plus encore en cas de discordance des majorités sénatoriales et gouvernementales. Quelle que soit la configuration de la majorité, le ministre des Relations avec le Parlement, « doit plus convaincre que contraindre »²⁶²⁷ le Sénat à siéger en dehors des périodes où il exerce habituellement ses fonctions. La concordance comme la discordance des majorités parlementaires ne garantit nullement au Gouvernement, qu'il aura l'assurance que la Conférence des présidents de la seconde chambre avalisera ses choix temporels.

Le rythme de travail de l'Assemblée dépend très largement de l'exécutif, dans la mesure où, comme le note Pierre Hontebeyrie, « il reflète l'ampleur du programme et de la traduction de ce programme en projets exigeant l'intervention du législateur »²⁶²⁸. Toutefois n'étant pas élus sur le programme du Gouvernement, les sénateurs peuvent légitimement être soustraits aux volontés gouvernementales de siéger en dehors des séances établies par son règlement. La Conférence des présidents et plus largement le Parlement bénéficient encore d'une certaine autonomie organisationnelle dans la fixation des jours et horaires de la séance publique. La fixation du calendrier temporel des assemblées trouve son corollaire dans la fixation de la durée des débats.

La Conférence des présidents décide également « s'il y a lieu à organisation de la discussion »²⁶²⁹. Il appartient à ce titre à la Conférence de fixer le temps de la discussion législative, le nombre d'intervenants et le temps de parole des groupes politiques. Ces questions de délais et d'organisation des travaux ne sont pas « mineures », comme le relèvent Arnaud Tardan., « Elles commandent en effet le sérieux et la profondeur de l'investigation »²⁶³⁰. Sur l'ensemble de ces points relevant de la technicité du droit

²⁶²⁶ J.-C. BECANE, « Le règlement du Sénat : A la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 83.

²⁶²⁷ J.-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 84.

²⁶²⁸ P. HONTEBEYRIE, *op. cit.*, p. 16.

²⁶²⁹ « Celle des projets et des propositions de loi, en effet, n'est jamais obligatoire, contrairement à celle des débats sur les déclarations du Gouvernement, les engagements de responsabilité ou les motions de censure », *Ibid.*, p. 19.

²⁶³⁰ A. TARDAN, « Le rôle législatif du Sénat », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 102.

parlementaire, la Conférence exerce « ses attributions sans partage et ses décisions s'imposent aussi bien au Gouvernement qu'à l'Assemblée qui ne peut être appelée à émettre de vote en la matière »²⁶³¹. Si le Gouvernement dispose juridiquement du pouvoir de planifier et de hiérarchiser législativement les travaux des chambres, l'organisation et les modalités d'application relatives à l'organisation des débats lui échappent et ne l'exemptent pas d'un dialogue avec sa majorité en Conférence des présidents au sein des deux assemblées quant à la durée prévisionnels des débats législatifs.

Le Gouvernement, « maître de l'ordre du jour, ne l'est pas de la durée des débats »²⁶³². Le Gouvernement ne peut pas user systématiquement et immodérément des mécanismes de rationalisation dont il dispose dans la Constitution et particulièrement quant à la fixation de l'ordre du jour prioritaire²⁶³³. La détermination de l'ordre du jour prioritaire permet au Gouvernement d'arrêter « l'ordre des textes venant en discussion publique, mais n'impose pas leur durée d'examen. En apparence de position favorable, le représentant de l'exécutif n'a pas d'autre choix que de composer sur ce point avec les membres de la Conférence »²⁶³⁴. Le Gouvernement doit alors concilier la mise à exécution de son programme législatif, avec les impatiences de sa majorité et les contraintes liées à la technicité comme à l'encombrement du travail parlementaire.

Le calendrier des travaux « est fixé en fonction de la durée probable de la discussion des textes inscrits à l'ordre du jour »²⁶³⁵ par l'intermédiaire de la Conférence des présidents. Chaque groupe dispose d'un temps minimum identique, le temps restant étant repris entre les autres groupes en proportion de leur importance numérique.

Depuis 2009 à l'Assemblée nationale, l'organisation des débats (Art.49 RAN) porte sur l'ensemble de l'examen des textes et peut s'étendre à la discussion des articles, alors que le Sénat ne fixe un délai que pour la discussion générale (Art. 29 ter. RS). De plus, le règlement de l'Assemblée nationale énonce désormais une planification horaire des débats avec le TLP. Afin de ne pas limiter drastiquement le débat législatif, chaque député peut

²⁶³¹ P. HONTEBEYRIE, *op.cit*, p. 19.

²⁶³² M. MOPIN, « Diriger le Parlement », *Pouvoirs*, n°83,1997, p. 47.

²⁶³³ « Il doit les utiliser avec modération car il ne peut être en guerre ouverte et permanente avec le Parlement. Il est en principe soutenu par sa majorité parlementaire mais il doit la traiter avec ménagement et il ne peut pas apparaître aux yeux de l'opinion publique comme maltraitant l'opposition », in D-G. LAVROFF, *op. cit*, p. 766.

²⁶³⁴ P. JAN, *op. cit*, p. 69.

²⁶³⁵ P. AVRIL, J. et J-E. GICQUEL, *op. cit*, p. 159.

prendre la parole à l'issue du vote du dernier article du texte en discussion pour une explication de vote personnelle de 5 minutes qui n'est pas décomptée du temps de son groupe (Art.49 al.13 RAN). Toutefois ce droit mis à la disposition des parlementaires et plus particulièrement adressé aux parlementaires de l'opposition a connu des détournements obstructionnistes. Ainsi, lors de la séance du 14 septembre 2010 relative à la discussion du projet de loi relatif à la réforme des retraites, 166 députés de l'opposition ont demandé à bénéficier d'explications de vote personnel, que le Président Accoyer évalua à « treize heures, cinquante minutes de débat », ce qui « constituait à l'évidence une stratégie délibérée d'obstruction »²⁶³⁶. Après 23 interventions, le président Accoyer invoqua un manifeste détournement de procédure et qui n'aurait pas permis à la séance publique de tenir le calendrier arrêté par la Conférence, qui prévoyait un vote solennel le mercredi 15 septembre à 15 heures. Dans ces conditions, les parlementaires en séance publique passèrent au vote indépendamment du nombre d'orateurs inscrits et l'opposition saisit le Conseil constitutionnel qui ne releva pas de grief d'inconstitutionnalité²⁶³⁷.

Alors que la Constitution envisageait dans son article 48, la rationalisation matérielle de l'ordre du jour au profit du Gouvernement, force est aujourd'hui de constater, que le règlement de l'Assemblée nationale a entrepris dans une logique identique, celle de la rationalisation temporelle des débats législatifs, afin d'asseoir le droit pour la majorité d'adopter avec une relative célérité le programme législatif du Gouvernement dont elle soutient l'action.

Au Sénat, l'organisation des débats en séance publique s'est construite par la Conférence des présidents, sur une volonté d'organisation qui a eu, le plus souvent, « comme justification d'établir un équilibre entre les groupes, d'éviter une succession d'orateurs d'un même groupe en arrêtant un tour de parole alterné »²⁶³⁸. Depuis 1981, on assiste au Sénat au développement régulier de procédés réglementaires permettant de lutter contre l'obstruction. La limitation du droit parlementaire n'est pas synonyme de « rigidité »²⁶³⁹ quant à

²⁶³⁶ JO débat Assemblée nationale, séance du 15 septembre 2010, Session 2010-2011, p. 6167.

²⁶³⁷ Cons. const., 2010-617 DC, 9 novembre 2010.

²⁶³⁸ J-C. BECANE, « Le règlement du Sénat : A la recherche du temps maîtrisé », *op. cit.*, p. 85.

²⁶³⁹ « La réduction corrobore plus qu'elle ne contredit les pratiques actuelles », à propos de la réduction de la présentation des amendements au Sénat à deux minutes et demi contre cinq avant 2009 (Art.49 al.6 RS), in H. JOZEFOWICZ, *op. cit.*, p. 360.

l'effectivité de son exercice. Les techniques obstructionnistes liées notamment à la hausse des demandes de parole ne sauraient s'inscrire dans la mission de réflexion et de sagacité législative imputée à la seconde chambre et au bicamérisme. Aussi peut se justifier l'instauration de mécanismes visant à lutter contre l'obstruction dont l'une des meilleures illustrations est « la discussion immédiate ».

Cette procédure propre à la seconde chambre peut être utilisée sur tout texte (projet ou proposition de loi) législatif, constitutionnel ou organique et également sur les résolutions visant à la création des commissions d'enquête ou modifiant le règlement. Le Sénat est parvenu à « intercaler certaines discussions entre des projets inscrits à l'ordre du jour prioritaire »²⁶⁴⁰. Cette procédure, sans équivalent à l'Assemblée nationale, permet, comme le note Jean-Louis Hérin, à un groupe de l'opposition ou même de la majorité sénatoriale de surmonter « le veto »²⁶⁴¹ de la Conférence des présidents. Le procédé s'envisage alors comme un droit parlementaire dévolu à la majorité comme à l'opposition devant permettre, le contournement de la rigidité de la procédure législative liée à la conjonction de la rationalisation et du fait majoritaire.

L'article 30 RS permet d'engager la discussion immédiate à la demande d'une commission permanente ou de tout sénateur (auteur d'une proposition d'une loi). Si la demande est présentée par la commission ou avec son accord, le Président en est tenu immédiatement informé, tandis qu'en cas de refus du soutien de la commission, trente sénateurs doivent cosigner la demande. Ces formalités effectuées, le débat peut s'engager en séance publique « après expiration d'une heure »²⁶⁴². La Conférence des présidents ne fixe pas de délai pour les débats en séance publique et tout orateur « peut s'inscrire à tout moment »²⁶⁴³ pour quarante-cinq minutes maximums. Il s'agit d'un débat restreint ne faisant intervenir que l'auteur de la proposition, un orateur contre, le Gouvernement et le Président ou rapporteur de la commission. En dépit de son caractère « matutinal »²⁶⁴⁴, consécutif à la longueur apparente des débats, le faible nombre de demandes du procédé et les débats qui s'en sont suivis n'ont jamais été utilisés aux fins d'altérer la priorité gouvernementale de

²⁶⁴⁰ J-C. BECANE, *op. cit.*, p. 87.

²⁶⁴¹ J-L. HERIN, « L'ordre du jour réservé : sept ans de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », *Pouvoirs*, n°105, 2003, p. 166.

²⁶⁴² J-L. HERIN, « Une procédure spécifique au Sénat : la discussion immédiate ou le train de sénateur à grande vitesse », in *Mélanges en l'honneur de J. Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 251.

²⁶⁴³ *Ibid.*

²⁶⁴⁴ *Ibid.*

l'ordre du jour. Juridiquement, le procédé n'est donc pas un moyen d'entraver la priorité gouvernementale de l'ordre du jour, en l'absence de griefs constitutionnels relevés par le Conseil. Politiquement, il ne doit pas être envisagé comme un droit parlementaire mis à la disposition de l'opposition ou de la majorité sénatoriale et utilisée à des fins obstructionnistes.

Les motifs de ce procédé demeurent variables. L'urgence constitue le premier fondement. Toutefois son appréciation demeure « subjective et donc politique »²⁶⁴⁵ suivant les sujets législatifs, d'autant qu'il fut majoritairement utilisé en période de discordance des majorités parlementaires. Le recours peut ensuite être qualifié de « voie d'appel contre la triple décision du gouvernement, de la commission, et de la Conférence des présidents »²⁶⁴⁶. En 2000, la Conférence des présidents du Sénat refusa d'inscrire à l'ordre du jour réservé la reconnaissance du génocide arménien qui avait été adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale. La proposition fut adoptée contre l'avis du Gouvernement, du Chef de l'État et de la commission des affaires étrangères. Cette proposition démontre « qu'il est possible à des sénateurs de la majorité et de l'opposition de parvenir à l'aboutissement d'une initiative sénatoriale sous la forme d'une loi de la République »²⁶⁴⁷. Le procédé peut enfin être envisagé comme un droit dévolu à l'opposition. En 2006, la discussion immédiate eut lieu sur la proposition de loi constitutionnelle relative au droit de vote des étrangers aux élections municipales, texte adopté par l'Assemblée nationale en 2001 et dont l'inscription au rôle de la seconde chambre avait été retardée par la discordance des majorités. Jusqu'à la révision du 23 juillet 2008, la discussion immédiate compense alors « le refus d'un droit de tirage au profit des groupes de l'opposition »²⁶⁴⁸. Ce droit doit être envisagé comme un droit pour l'opposition et pour la majorité sénatoriale, d'obtenir la discussion des initiatives législatives à défaut de la systématisme de leur adoption. La différenciation du bicamérisme passe ainsi par la diversification dans la disposition et l'usage de procédés relatifs à la planification et

²⁶⁴⁵ « En faveur du référendum d'initiative populaire (1989), Charles Pasqua a avancé la nécessité 'de renouveler le débat politique », et pour la réforme du code de la nationalité, « la crise d'identité du peuple français » a été invoqué à l'appuis », in J-L. HERIN, « Une procédure spécifique au Sénat : la discussion immédiate ou le train de sénateur à grande vitesse », *op. cit.*, p. 252.

²⁶⁴⁶ *Ibid.*

²⁶⁴⁷ *Ibid.*, p. 253.

²⁶⁴⁸ F. LAFFAILLE, « L'exception sénatoriale ou l'étrange puissance de la seconde chambre », *op. cit.*, p. 497.

aux déroulements temporels des débats parlementaires et dont les effets bénéficient conjointement à la majorité comme à la minorité.

Le Sénat n'a pas entendu instaurer une procédure limitant la durée globale des débats parlementaires à l'instar de l'Assemblée nationale, mais lui a préféré « l'organisation concertée des débats ». Au-delà des différences terminologiques, cette procédure permet à la Conférence de fixer « une durée maximale à la discussion d'un texte, les amendements des députés d'un groupe dont le temps de parole est épuisé étant mis aux voix sans débat »²⁶⁴⁹. La « spécificité temporelle sénatoriale » se rencontre encore dans la volonté de respecter davantage, comme le note Franck Laffaille, « les différents groupes politiques »²⁶⁵⁰.

En ce qui concerne la discussion générale, l'article 29 ter al.2 RS dispose que la Conférence des présidents peut fixer un temps global pour l'ensemble des groupes parlementaires et les parlementaires du RASNAG qui bénéficient, lors de la discussion générale, d'un temps de parole minimum identique. Au même titre que les sénateurs appartenant à un groupe politique, « les sénateurs n'appartenant à aucun groupe bénéficient d'un temps minimum identique »²⁶⁵¹. Alors que la discussion parlementaire est « phagocytée par la logique du regroupement politique au point de rendre invisibles les élus isolés, le Sénat rend à ces derniers un espace de liberté, remugle des temps libéraux où l'indépendance primait »²⁶⁵². L'intention avouée, comme le note Henri Jozefowicz, « est de rendre le débat dynamique par une meilleure adéquation à la diversité politique du Sénat »²⁶⁵³. Le Sénat a entrepris une rationalisation temporelle des débats législatifs moins rigide que l'Assemblée nationale, dans la mesure où le bicamérisme suppose la discussion et la libre confrontation des idées dans un esprit parlementaire serein, non contraint par l'instauration et la systématisme de l'usage d'une durée maximale des débats en séance plénière

²⁶⁴⁹ *Ibid.*

²⁶⁵⁰ *Ibid.*, p. 497.

²⁶⁵¹ H. JOZEFOWICZ, *op. cit.*, p. 358.

²⁶⁵² « Cette novation normative inscrit dans le marbre réglementaire une pratique enracinée depuis nombre d'années », in F. LAFFAILLE, « L'exception sénatoriale ou l'étrange puissance de la seconde chambre », *op. cit.*, p. 498.

²⁶⁵³ H. JOZEFOWICZ, *op. cit.*, p. 342.

Le Gouvernement a été contraint de reconnaître cette autonomie organisationnelle de la seconde chambre dont les aboutissements peuvent être résumés par la formule suivante : « après le temps retrouvé (celui du Sénat), le temps contrarié (celui du Gouvernement) »²⁶⁵⁴. L'autonomie temporelle des assemblées parlementaire a échappé aux mécanismes de rationalisation posés par le constituant. Indépendamment de la configuration des majorités parlementaires, la seconde chambre a souhaité préserver ce « dernier carré » laissé à la souveraineté organisationnelle des assemblées législatives face aux attentes législatives du Gouvernement. A cette préservation de l'autonomie temporelle des assemblées parlementaire dans la fixation des séances et de la durée des débats législatifs, se succède désormais celle de son retour dans l'élaboration matérielle de l'ordre du jour.

2. *La détermination et la fixation matérielle négociée de l'ordre du jour législatif des assemblées*

La rédaction « initiale »²⁶⁵⁵ de l'article 48, al. C. disposait « que l'ordre du jour des assemblées comporte par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé la discussion et des projets de loi déposés par le Gouvernement des propositions acceptées par lui ». La fixation de l'ordre du jour prioritaire a toujours été octroyée à la Conférence des présidents est en aucun cas imposée à cette dernière par le Gouvernement. À cette fin, le Gouvernement a toujours procédé à la consultation « préalable »²⁶⁵⁶ des groupes politiques et des commissions parlementaires indissociablement selon les chambres. Par ailleurs, depuis 1995, on assiste au sein des deux assemblées, à l'envoi deux fois par an par le Gouvernement « d'un ordre du jour prévisionnel », permettant au Parlement, selon les mots de Jean Gicquel, « de se caler (...), et d'organiser son travail en commission et en séance plénière »²⁶⁵⁷. Le Gouvernement s'est ainsi voulu respectueux du bicamérisme, comme des majorités parlementaires présentes au sein des deux structures du Parlement, alors même que le constituant lui avait conférer les moyens juridiques d'imposer sa volonté aux chambres.

²⁶⁵⁴ F. LAFFAILLE, « L'exception sénatoriale ou l'étrange puissance de la seconde chambre », *op. cit.*, p. 498.

²⁶⁵⁵ P. AVRIL, J. et J-E. GICQUEL, *op. cit.*, p. 147.

²⁶⁵⁶ M. COUDERC et J-C. BECANÉ, *op. cit.*, p. 53.

²⁶⁵⁷ J. GICQUEL, « Le temps parlementaire », in *La réforme du travail législatif*, B. MATHIEU et M. VERPEAUX (dirs.), Cahiers constitutionnels de Paris I, Dalloz, 2006, p. 19.

La nature parlementaire du régime de la V^e République nécessite le soutien d'une majorité, ce qui oblige le Gouvernement à s'informer pour « concilier ses propres intentions avec les souhaits qui lui sont exprimés »²⁶⁵⁸ par les chambres. L'existence d'une majorité nette et cohérente n'empêche pas le Gouvernement d'être parfois confronté « à une vive opposition dans la détermination du calendrier des travaux »²⁶⁵⁹. Ces remontrances proviennent généralement des groupes « minoritaires » et de « l'opposition ». Néanmoins il n'est pas exclu que le groupe majoritaire et son président « refuse pour des motifs techniques ou politiques, les dates imposées et menace que les groupes ne siègent pas, que les commissions ne rapportent pas »²⁶⁶⁰. En dépit du rapprochement organique engendré par le fait majoritaire, les intentions législatives du Gouvernement ne sont pas symétriquement, au moment où elles s'expriment, celles de la majorité. La nature bicamérale du Parlement oblige d'autant plus le Gouvernement « de coordonner les travaux du Sénat avec ceux de l'Assemblée nationale »²⁶⁶¹. Le fait que les majorités parlementaires puissent ne pas concordées et que les sénateurs ne soient pas élus sur le programme législatif du Gouvernement ne dispensent pas celui-ci, d'associer la majorité sénatoriale à la planification de l'ordre du jour prioritaire.

L'établissement de relations cordiales entre le Gouvernement et la majorité s'inscrit dans la nature parlementaire du régime de la V^e République. En effet, la stabilité gouvernementale n'est pas seulement acquise par les mécanismes juridiques de la rationalisation, elle l'est également par une relation de confiance entretenue, qui en cas de rupture, peut conduire à la mise en cause de la responsabilité politique du Gouvernement devant l'Assemblée nationale. Vis-à-vis du Sénat, le Gouvernement n'est pas responsable politiquement, mais il sait pertinemment que la bienveillance des relations avec la seconde chambre est le gage nécessaire de la réussite du programme législatif dans les meilleurs délais. La satisfaction des revendications de la majorité à être associée à l'ordre du jour prioritaire suppose « passivité ou réalisme gouvernemental »²⁶⁶². Encouragé à la

²⁶⁵⁸ *Pour mieux connaître le Sénat*, La documentation française, 1993, p. 179.

²⁶⁵⁹ G. CARCASSONNE, « La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle », in *La Constitution de la cinquième République*, O. DUHAMEL et J-L. PARODI (dirs.), PFNSP, 1985, p. 335.

²⁶⁶⁰ *Ibid.*

²⁶⁶¹ *Ibid.*

²⁶⁶² A. DELCAMP, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », *RFDC*, n°57, 2004, p. 18.

concertation, le Gouvernement noue des contacts avec les différents acteurs parlementaires, dont les commissions permanentes, et ces dernières « s'enquière généralement de l'attitude du Gouvernement et des possibilités des ministres avant de proposer d'inscrire au programme de travail des discussions non retenues dans l'ordre du jour prioritaire »²⁶⁶³.

Si la Conférence des présidents du Sénat comme de l'Assemblée nationale ne peut remettre en cause les choix législatifs opérés par le Gouvernement dans le cadre de l'ordre du jour prioritaire, elle ne soustrait pas le Gouvernement « à sa discussion voire à sa négociation »²⁶⁶⁴. En droit et faute de moyen juridique, la Conférence des présidents n'a pas un rôle décisif à jouer dans la fixation de l'ordre du jour prioritaire. « Elle reste un rouage utile, sinon indispensable, car c'est le lieu où les opinions opposées peuvent s'exprimer sans restriction et s'expliquer, et où peut s'instaurer le plus librement un dialogue entre Gouvernement et Parlement »²⁶⁶⁵. En effet, toute manœuvre unilatérale du Gouvernement qui viserait à imposer un ordre du jour donné aux assemblées sera perçue comme une immixtion dans leurs affaires intérieures et sera source d'un profond désordre organisationnel qui ne peut être que nuisible à l'exécutif²⁶⁶⁶. La présence d'une majorité dans le parlementarisme de la V^e République et l'organisation bicamérale du Parlement justifie d'autant plus l'entretien de relations consensuelles avec les deux assemblées. En effet l'existence d'une majorité nécessite pour le Gouvernement, d'associer cette dernière au programme législatif dont elle partage les vues et cette participation est le corollaire nécessaire de sa fidélisation. Placé dans cette situation, le Sénat conserve un rôle primordial dans la mesure où ses attentes législatives ne sont pas identiques à celles de l'autre assemblée. Dans cette configuration, il appartiendra au Gouvernement d'associer la Conférence des présidents du Sénat à la fixation de l'ordre du jour gouvernemental et avec

²⁶⁶³ J. GRANGE, « La fixation de l'ordre du jour par les assemblées parlementaires », in *Études sur le Parlement de la V^e République*, É. GUICHARD-AYOUB, J. GRANGE, C. ROIG (dirs.), PUF, 1965, p. 219.

²⁶⁶⁴ C. BIGAUT, « Le ministre chargé des relations avec le Parlement », *Revue administrative*, n°240, 1987, p. 584.

²⁶⁶⁵ J. GRANGE, « La fixation de l'ordre du jour par les assemblées parlementaires », *op. cit.*, p. 221.

²⁶⁶⁶ « L'expérience montre que toutes les fois où le Gouvernement a entendu imposer un ordre du jour sans prendre en considération les impératifs des commissions, il en est résulté des désordres préjudiciables au bon fonctionnement de la séance publique et au mécanisme de navettes entre les assemblées, donc à la bonne élaboration de la loi et nuisible au total à l'intérêt bien compris du Gouvernement », in *Pour mieux connaître le Sénat*, *op. cit.*, p. 179.

elle, celle de la majorité de l'hémicycle de la seconde chambre, afin que la volonté de la majorité nationale soit associée dans ses plus larges composantes.

La Conférence des présidents n'est donc pas lieu « où les principaux acteurs découvrent les intentions gouvernementales »²⁶⁶⁷, elle est au contraire « l'aboutissement d'un long travail de préparation » avec l'ensemble des acteurs parlementaires et le Sénat ne s'aurait s'en trouver exclu. Bien que la Conférence des présidents ait été tenue depuis 1958 d'entériner les volontés gouvernementales inscrites à l'ordre du jour prioritaire, elle a toujours disposé d'un « certain pouvoir d'organisation »²⁶⁶⁸ dans la détermination des jours et horaires en dehors des séances hebdomadaires et des séances nocturnes.

À la seconde chambre, le Président Poher s'est fait l'avocat de l'autonomie organisationnelle du Sénat dans la détermination des jours et horaires de séance en dehors du droit commun²⁶⁶⁹. Depuis 1981, comme le note Alain Delcamp, le Sénat a « réussi à imposer des propres règles » au Gouvernement dénonçant régulièrement les excès de précipitation législative cautionnée par la majorité gouvernementale, quitte à rechercher le soutien de « l'opinion publique brusquement mobilisée »²⁶⁷⁰, comme en 1984 lors de la discussion du projet Savary.

En limitant la priorité gouvernementale sur deux semaines chaque mois, la révision du 23 juillet 2008 a encouragé un dialogue toujours plus important entre le Gouvernement, les présidents de groupes et les présidents de la commission. Cette nouvelle plage hebdomadaire oblige le Gouvernement à « une vraie discussion »²⁶⁷¹ entre d'une part, l'exécutif et les acteurs de la vie parlementaire, et, d'autre part, les représentants de la majorité et de l'opposition. Comme le relève, l'ancienne Secrétaire générale de l'Assemblée nationale, « la préparation de l'ordre du jour entre semaines du Gouvernement et semaines

²⁶⁶⁷ A. DELCAMP, « La procédure législative : regards et pratiques sénatoriales », *op. cit.*, p. 46.

²⁶⁶⁸ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 83.

²⁶⁶⁹ « Le Gouvernement peut nous dire : « Vous discuterez tel et tel textes dans l'ordre suivant : A, B, C, D, E. » Mais quant aux horaires, dès lors que nous siégeons le mardi, le jeudi et le vendredi, c'est à nous de décider si nous tenons ou ne tenons pas d'autres séances », in, JO débat Sénat, Séance du 12 juillet 1984, Session 1983-1984, p. 2178.

²⁶⁷⁰ A. DELCAMP, « La procédure législative : regards et pratiques sénatoriales », *op. cit.*, p. 47.

²⁶⁷¹ C. LUQUIENS, « Quels changements dans la vie de l'Assemblée nationale depuis 2008 ? », in *Un Parlement renforcé Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, J. GICQUEL, A. LEVADE, B. MATHIEU, D. ROUSSEAU, (dirs.), Dalloz, 2012, p. 167.

de l'Assemblée n'a rien de mécanique »²⁶⁷². La négociation et le consensus président désormais dans les discussions de la Conférence des présidents, mais des différences sont observables dans le bicamérisme de la V^e République.

A l'Assemblée nationale, la proximité organique résultant du phénomène majoritaire peut conduire la majorité à offrir une partie de son ordre du jour parlementaire au Gouvernement, mais en contrepartie ce dernier en guise de bonne volonté pourra accueillir certaines de ses propositions de loi à l'occasion de l'une de ces semaines. Au Sénat, la détermination des semaines gouvernementales et parlementaires est réalisée de manière « conjointe »²⁶⁷³ entre le Gouvernement et les acteurs parlementaires. Toutefois le Sénat demeure moins complaisant à offrir des séances relevant de la semaine parlementaire au Gouvernement et il n'y consent généralement que s'il y trouve un intérêt à l'adoption du texte²⁶⁷⁴. Cette récalcitrance s'explique partiellement par l'absence de systématisme dans la concordance de la majorité sénatoriale avec celle du Gouvernement, mais plus largement sur l'absence du sentiment d'engagement des sénateurs au regard du programme gouvernemental.

Avec la révision du 23 juillet 2008, la fixation de l'ordre du jour « repose sur le nouvel équilibre entre les groupes et les commissions qui se partagent équitablement les deux semaines sénatoriales sous l'arbitrage de la Conférence »²⁶⁷⁵. Le Sénat a maintenu le principe suivant lequel, à l'occasion de la semaine parlementaire prioritairement consacrée au contrôle de l'action gouvernementale, le Sénat siégerait « sans séances du soir ou de nuit »²⁶⁷⁶. À l'occasion de la semaine parlementaire dite « d'initiative », « la liberté de décision échoit à la Conférence des présidents, qui statue sur la base des demandes des commissions et des groupes »²⁶⁷⁷. L'ordre du jour peut servir au Gouvernement pour « faire pression sur l'Assemblée ou au contraire au Parlement pour infléchir la politique gouvernementale »²⁶⁷⁸. En raison de la distanciation organique de sa majorité avec le

²⁶⁷² *Ibid.*

²⁶⁷³ A. DELCAMP, « La forme parlementaire de la démocratie : enjeux de la révision de 2008 », in *Un Parlement renforcé Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, *op. cit.*, p. 173.

²⁶⁷⁴ « On peut faire des échanges, on peut accepter des débordements, on l'a fait quand cela paraissait de l'intérêt du Sénat », *Ibid.*, p. 172. Tel fut par exemple le cas de la réforme des collectivités territoriales, qui fut achevée sur des séances relevant de l'initiative parlementaire.

²⁶⁷⁵ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 86.

²⁶⁷⁶ *Ibid.*, p. 85.

²⁶⁷⁷ *Ibid.*, p. 86.

²⁶⁷⁸ J-M. COTTERET, « L'ordre du jour des assemblées parlementaires », *RDP*, 1961, p. 816. Dans le même sens « Un dialogue s'établit, qui permet aux membres de la Conférence de faire connaître leur

Gouvernement, la Conférence des présidents du Sénat et avec elle la seconde chambre, retrouve une certaine autonomie matérielle dans la détermination législative des sujets inscrits à l'ordre du jour.

Après épuisement de l'ordre du jour prioritaire, était déterminé en Conférence l'ordre du jour complémentaire. À la seconde chambre, l'ordre du jour complémentaire et la séance réservée relevaient de la compétence « exclusive »²⁶⁷⁹ de la Conférence des présidents et c'était sur la base des conclusions rendues que la séance plénière s'exprimait (Art.29 RS). À l'époque, la Conférence des présidents statuait « souverainement sur ces demandes d'inscription, sous la double réserve de l'équilibre des groupes politiques et du programme de travail des commissions »²⁶⁸⁰. La rationalisation du parlementarisme avait laissé entrevoir une marge de manœuvre aux assemblées parlementaires à laquelle la seconde chambre n'a pas entendu se soustraire. Originellement, comme avec l'alternance de 1981, le Sénat a vu dans cet ordre du jour complémentaire, un « ilot » d'autonomie matérielle parlementaire échappant au carcan de l'ordre du jour prioritaire gouvernemental et a entendu l'attribué souverainement à la Conférence afin d'encourager les initiatives parlementaires indépendamment de la volonté gouvernementale.

Depuis les révisions constitutionnelles de 1995 et 2008 qui ont entendu rendre au Parlement la maîtrise d'une partie de l'ordre du jour, cette instance collégiale devient un lieu de conciliation entre la majorité et la minorité (interne), d'une part, et entre le Gouvernement et sa majorité, d'autre part (externe). La concertation interne comme externe permet d'établir un ordre du jour prioritaire ou complémentaire d'un commun accord, « faisant de la Conférence des présidents le moyen de sceller des accords dans le fonctionnement des assemblées »²⁶⁸¹. La reconnaissance d'un ordre du jour parlementaire doit permettre le développement de relations cordiales entre la majorité et le Gouvernement, car l'accord de ce dernier est nécessaire dans la détermination de l'ordre du jour dont il conserve une part

point de vue, d'exprimer leurs réserves, leurs souhaits ou leurs doléances, éventuellement d'infléchir la politique du Gouvernement », in *Pour mieux connaître le Sénat*, *op. cit.*, p. 179.

²⁶⁷⁹ J-L. HERIN, « L'ordre du jour réservé : sept ans de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », *op. cit.*, p. 164.

²⁶⁸⁰ *Ibid.*

²⁶⁸¹ L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 187.

de priorité. Par ailleurs, l'étroitesse de la majorité sénatoriale et l'extension de la dévolution de postes à responsabilité à la minorité doit conduire à l'établissement d'une entente entre l'ensemble des formations afin d'arrêter les sujets inscrits à l'ordre du jour parlementaire de la seconde chambre.

La révision constitutionnelle du 4 août 1995 avait instauré la journée parlementaire réservée mensuellement à l'ordre du jour des chambres. Elle a permis à la Conférence des présidents d'élaborer par la pratique, afin de favoriser l'autonomie du Parlement, « des règles ou des coutumes spécifiques à cette nouvelle catégorie »²⁶⁸².

L'article 29 al.1 RS, disposait que la Conférence des présidents « fixait la date de la séance », alors que l'article 48 al.4 RAN disposait que la Conférence « arrêta la séance mensuelle réservée par priorité à un ordre du jour fixé par l'Assemblée ». La Conférence des présidents de l'Assemblée nationale semblait alors disposer « d'un pouvoir décisionnel »²⁶⁸³ plus élevé que celle du Sénat. En réalité, « les séances sont arrêtées en tenant compte de l'équilibre entre tous les groupes » (Art.29 RS), ce qui tend « à atténuer la forte connotation politique constatée à l'Assemblée nationale pour, à l'inverse, développer une approche plus technique et empreinte de scories politiciennes »²⁶⁸⁴. La journée mensuelle parlementaire a permis aux commissions de la seconde chambre, « instances moins partisans », de proposer une large part des ordres du jour parlementaire et rejoint « l'image du Sénat, chambre de réflexion, chambre de correction des intempérances politiciennes de l'Assemblée nationale »²⁶⁸⁵. La seconde chambre a conçu l'ordre du jour parlementaire comme « l'ordre du jour des commissaires », en substituant aux structures politiques, responsables de la collectivisation des initiatives législatives, celles des structures techniques où s'observent moins visiblement le clivage majorité/opposition.

Depuis le 1^{er} octobre 1995 et jusqu'à la session 2008-2009, comme le note Jean-Louis Hérin, une fois par mois, « neuf séances par session, le Sénat est libre de déterminer

²⁶⁸² J-L. HERIN, « L'ordre du jour réservé sept ans de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », *op. cit.*, p. 159.

²⁶⁸³ P. FRAISSEIX, « La fenêtre parlementaire de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution », *RFDC*, n°33, 1998, p. 20.

²⁶⁸⁴ A. DELCAMP, « La forme parlementaire de la démocratie : enjeux de la révision de 2008 », *op. cit.*, p. 167.

²⁶⁸⁵ *Ibid.*

son ordre du jour sans avoir à demander juridiquement l'accord du Gouvernement »²⁶⁸⁶. Une telle initiative a permis une réhabilitation du rôle et de la place de la Conférence des présidents et une certaine autonomie fonctionnelle du Parlement.

Le Sénat a d'abord entendu aligner la journée mensuelle sur la journée de séance. Si à l'Assemblée nationale chaque journée peut comporter au maximum trois séances (matin, après-midi et soir), au Sénat, la notion de séance se confond avec la journée entière. À l'Assemblée nationale, la séance mensuelle s'est trouvée, « à l'origine, limitée à une fraction d'une journée de séance »²⁶⁸⁷, soit environ quatre à cinq heures par journée mensuelle au maximum. À la seconde chambre, la Conférence des présidents a entendu insérer l'ordre du jour réservé sur l'ensemble des plages horaires journalières incluant le matin, l'après-midi et le soir, tandis qu'à l'Assemblée nationale l'ordre du jour réservé pouvait se dérouler une partie de la journée puisque la séance est entendue comme une plage horaire aménagée au sein d'une journée. Contrairement à l'Assemblée nationale, la seconde chambre a entendu élargir au maximum l'ordre du jour, afin de multiplier les opportunités de discussion des textes au sein de la journée parlementaire constitutionnalisée. La différenciation dans l'aménagement de l'ordre du jour parlementaire au sein des assemblées révèle celle de la conception de celui-ci par la seconde chambre et corrélativement celui de l'autonomie organisationnelle au sein du bicamérisme de la V^e République.

La maîtrise des journées et horaires de séance relatives à l'ordre du jour parlementaire est donc une finalité transpartisane propre à la seconde chambre et que cette dernière a régulièrement opposée au Gouvernement en période de coïncidence comme de discordance des majorités. Le Gouvernement était tenu informé de la journée choisie par les assemblées parlementaires au titre de l'ordre du jour réservé et ne pouvait juridiquement s'y opposer, ce qui assurait une autonomie au Parlement et plus encore à la seconde chambre. L'Assemblée nationale avait prévu une détermination consensuelle de l'ordre du jour réservé entre les groupes politiques et les commissions. À la fin de chaque année de session, chaque groupe

²⁶⁸⁶ J-L. HERIN, « L'ordre du jour réservé : sept ans de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », *op. cit.*, p. 160.

²⁶⁸⁷ « Au total, la fenêtre sénatoriale paraît moins étroite, puisqu'elle est ouverte toute une journée : à la limite, la discussion d'un texte peut être programmée le matin, l'après-midi et, éventuellement, le soir, si la Conférence des présidents le décide. Tel n'est pas le cas à l'Assemblée nationale où l'examen d'un texte doit tenir dans un temps maximum de quatre heures de 9 heures à 13 heures », *Ibid.*, p. 162.

était assuré d'avoir au moins une séance annuelle consacrée au sujet de son choix et l'assemblée ne se prononçait pas en séance plénière sur les choix retenus par ces derniers en Conférence. Néanmoins, l'apparition du fait majoritaire a entraîné « la monopolisation »²⁶⁸⁸ de sa fixation par les groupes politiques tant par le choix de sujets que des plages horaires aménagées.

À l'occasion de la séance mensuelle de l'ordre du jour, le règlement du Sénat prévoyait, comme le note Jean-Louis Hérin, que la Conférence des présidents devait établir ses propositions relatives à l'ordre du jour réservé « en tenant compte de l'équilibre entre tous les groupes »²⁶⁸⁹. Cette précision, due à l'initiative du vice-président socialiste Michel Dreyfus-Schmidt, était destinée à « assurer dans le règlement les droits de la minorité »²⁶⁹⁰. Cette initiative issue d'un membre de la minorité sénatoriale (socialiste) révèle non seulement les concessions de la majorité sénatoriale mais plus encore, celle d'assurer une certaine forme de pluralisme respectueux des intérêts de l'ensemble des formations parlementaires à la seconde chambre.

À l'Assemblée nationale, les groupes de l'opposition à l'Assemblée nationale décidaient librement du texte « qu'ils souhaitent voir examiner en séance publique, mais, dans de nombreux cas, la majorité refusait de passer à la discussion des articles, ce qui équivalait à un rejet »²⁶⁹¹. Au Sénat, comme le note Jean-Louis Hérin, « l'opposition ne pouvait passer outre le veto de la Conférence des présidents, mais lorsqu'elle obtenait l'inscription du texte, elle était à peu près assurée d'un vote favorable en séance publique »²⁶⁹². Au sein de la Conférence des présidents, « la recherche du consensus le plus large, à l'initiative notamment du Président du Sénat, pouvait l'emporter sur toute autre considération, si bien que la gestion de l'ordre du jour réservé échappait à l'arithmétique pure, au point de transcender les clivages traditionnels entre majorité et opposition »²⁶⁹³. Dans l'hémicycle, la majorité sénatoriale se rangeait alors naturellement, derrière celle

²⁶⁸⁸ J-L. HERIN, « L'ordre du jour réservé : sept ans de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », *op. cit.*, p. 164.

²⁶⁸⁹ *Ibid.*, p. 165.

²⁶⁹⁰ *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de résolution tendant à modifier le règlement du Sénat*, sous la direction de Daniel Hoeffel, n°75, Session 1995-1996, p.70.

²⁶⁹¹ J-L. HERIN, « L'ordre du jour réservé : sept ans de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », *op. cit.*, p. 165.

²⁶⁹² *Ibid.*

²⁶⁹³ *Ibid.*

exprimée lors de la Conférence des présidents, faisant de cette dernière, l'instance collégiale en charge la votation certifiée des initiatives de la minorité en séances plénières.

Le rôle de la Conférence des présidents s'est trouvé renforcé avec la révision du 23 juillet 2008 prévoyant la fixation de la journée réservée aux « groupes minoritaires » et de l'opposition à l'instar de *l'opposition days* britannique. Il lui appartient non seulement de fixer pendant la semaine d'initiative parlementaire, « la répartition des journées mensuelles en prenant en compte le nombre puis l'effectif des groupes »²⁶⁹⁴, mais encore d'arrêter les sujets qui seront traités à cette occasion. Le règlement de l'Assemblée nationale (Art.48 al.9 RAN) est venu encadrer précisément les conditions d'exercice de la journée mensuelle réservée aux groupes de l'opposition²⁶⁹⁵. Contrairement à la détermination de l'ancienne séance mensuelle réservée à l'ordre du jour parlementaire, l'Assemblée nationale a opté pour « l'indivisibilité de la journée mensuelle »²⁶⁹⁶.

L'avantage est certain, car comme le note Jean-Eric Gicquel, les textes inscrits peuvent être discutés intégralement pendant la journée sans « avoir besoin de repousser la suite de l'examen à la prochaine journée mensuelle ». Le règlement du Sénat s'est tourné vers une « formulation plus générale laissant ainsi place à des modalités pragmatiques et consensuelles »²⁶⁹⁷. Cette différenciation dans l'organisation de l'ordre du jour dévolue aux « groupes d'opposition » ou « minoritaires » révèle une nouvelle fois, la différence d'appréhension de l'ordre du jour dévolu à la minorité et avec lui, celle de l'autonomie organisationnelle dans le bicamérisme de la V^e République.

L'initiative du pouvoir constituant dérivé à l'occasion de la révision constitutionnelle du 28 juillet 2008, de fixer un ordre du jour réservé « aux « groupe minoritaire » ou « d'opposition, qui échappe à la majorité a procuré deux avantages non négligeables. D'une

²⁶⁹⁴ J-E. GICQUEL, « La journée mensuelle réservée aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires », in *Parlement renforcé Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, op. cit, p. 38.

²⁶⁹⁵ « La conférence arrête, une fois par mois, l'ordre du jour de la journée de séance prévue par l'article 48, alinéa 5, de la Constitution. Les groupes d'opposition et les groupes minoritaires font connaître les affaires qu'ils veulent voir inscrire à l'ordre du jour de cette journée au plus tard lors de la Conférence des présidents qui suit la précédente journée réservée sur le fondement de l'article 48, alinéa 5, de la Constitution. Les séances sont réparties, au début de chaque session ordinaire, entre les groupes d'opposition et les groupes minoritaires, en proportion de leur importance numérique. Chacun de ces groupes dispose de trois séances au moins par session ordinaire, lesquelles peuvent, à la demande du groupe concerné, être réparties sur plusieurs jours du même mois » *Ibid*, p. 39.

²⁶⁹⁶ *Ibid*, p. 40.

²⁶⁹⁷ *Ibid*, p. 39.

part, comme le note Sophie Douteaud, la constitutionnalisation de l'ordre du jour minoritaire protège celui-ci « des assauts du bloc majoritaire, d'autre part, plus qu'une simple priorité, il crée une véritable exception au principe de la fixation majoritaire de l'ordre du jour »²⁶⁹⁸. La minorité se voit ainsi sanctuarisée juridiquement dans la discussion de ses initiatives parlementaires face à la majorité et si le bicamérisme demeure une nouvelle fois égalitaire dans sa disposition, il n'en demeure pas moins différencié dans son aménagement.

L'examen des premières années de ce nouvel ordre du jour révèle que les modalités de détermination de l'ordre du jour minoritaire sont de meilleure qualité au Sénat qu'à l'Assemblée. Dans l'organisation et la tenue des séances réservées à la minorité, les débats se révèlent « apaisés par l'absence de boycott de la majorité »²⁶⁹⁹ et la productivité législative progresse. A ces manifestations de bonnes volontés concédées par la majorité en séance publique, se révèlent également la particularité de l'aménagement de cette séance, par l'adoption d'un système de « déconcentration (...) favorisant l'adoption des textes portés par la minorité »²⁷⁰⁰.

La séance mensuelle de l'ordre du jour réservée aux groupes de la minorité et de l'opposition a permis de réaliser un système rotatif respectueux du pluralisme de la composition de l'hémicycle de la seconde chambre. Dans un premier temps, comme le note Jean-Louis Hérin, afin d'assurer un équilibre entre tous les groupes, il a été décidé « d'ouvrir une fois par mois un espace au groupe UMP, le mercredi après-midi, le jeudi étant réservé aux autres groupes »²⁷⁰¹. Dans un second temps, pour permettre à tous les groupes de bénéficier du mercredi, a été mise en place une rotation entre le mercredi après-midi, le jeudi matin et après-midi de trois espaces attribués au groupe UMP, au groupe socialiste, et à l'un

²⁶⁹⁸ « Le constituant a institué un régime dérogatoire qui devra être mis en œuvre chaque mois », in S. DOUTEAUD, « Un an de gestion parlementaire du nouvel article 48 de la Constitution », *RFDC*, n°87, 2011, p. 522.

²⁶⁹⁹ « C'est sans doute le grand intérêt du système adopté par le Sénat : bénéficiant au même titre que les autres groupes d'un ordre du jour spécial, le groupe majoritaire respecte plus volontiers celui des autres, et ne pratique ni le boycott, ni la réserve des votes. Ils sont ensuite meilleurs quantitativement : hormis les propositions inscrites par le groupe majoritaire, huit propositions ont trouvé une issue favorable. En donnant au groupe le plus nombreux le bénéfice de la journée réservée, il crée un climat apaisé, force au respect des jours de séances des uns et des autres. », *Ibid*, p. 544.

²⁷⁰⁰ « Les sénateurs ont préféré organiser la tenue de la journée des groupes non pas sur une, mais bien sur une journée et demie de séance par mois, le mercredi et le jeudi matin. Ce système permet donc à chaque groupe d'être assuré que ses initiatives seront, au moins une fois par session, débattues le mercredi, et non point le jeudi, journée réputée pour sa désertion. Aussi cette organisation instaure-t-elle un climat favorable à l'étude des propositions de loi portées par les groupes, et donc, à leur adoption. D'autant que cette clef de répartition des jours de séances permet au groupe d'opposition le plus représenté de bénéficier, tous les mois, d'une parcelle d'ordre du jour ». *Ibid*.

²⁷⁰¹ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, op. cit, p. 85.

des trois autres groupes »²⁷⁰². Les groupes « d'opposition » et « minoritaires » sont dorénavant assurés d'avoir accès, au moins une fois par mois, « à la tribune plus étoffée du mercredi après-midi »²⁷⁰³. L'alternance de 2011 n'a pas entendu changer de système de rotation, le groupe socialiste s'est substitué au groupe UMP comme groupe majoritaire et l'UMP au groupe socialiste comme groupe d'opposition. En maintenant « le caractère pluraliste de l'ordre du jour »²⁷⁰⁴, la seconde chambre défend son identité face à l'Assemblée nationale en organisant un ordre du jour tenant compte de « la configuration particulière de son hémicycle qui est celle de devoir composer avec plusieurs groupes d'opposition et minoritaires »²⁷⁰⁵. La constance d'une majorité sénatoriale et son alternance, n'ont pas entendu priver la minorité du droit constitutionnel qu'elle détient au titre de la séance mensuelle, à la discussion de sujets législatifs inscrits à son ordre du jour. Le Sénat a ainsi le souci permanent, de favoriser l'adoption des initiatives de la minorité en privilégiant une organisation planificatrice respectueuse de leur discussion.

Les modalités de discussion en séance publique de l'ordre du jour fixé par les groupes « minoritaires » ou de « l'opposition » révèlent une différence flagrante dans le comportement de la majorité respective des deux assemblées vis-à-vis de la minorité. À l'Assemblée nationale, les séances réservées à la minorité sont généralement désertées par la majorité et de nombreuses motions de suspension sont déposées. Le phénomène majoritaire laisse entrevoir qu'« un certain malaise est immédiatement perceptible »²⁷⁰⁶ pour les groupes de « l'opposition » comme de la minorité qui ont dénoncé durant la session 2009-2010, selon l'enquête réalisée par Jean-Éric Gicquel : « les débats dans le vide »²⁷⁰⁷, « les mépris »²⁷⁰⁸, « les parodies de débats »²⁷⁰⁹, ou « les caricatures de la démocratie »²⁷¹⁰. Indépendamment du relâchement des mécanismes de rationalisation en matière d'ordre du jour, les mauvaises habitudes de la majorité tendent à annihiler les effets juridiquement encourageant prévus par le constituant. Alors que le pouvoir constituant dérivé avait pour

²⁷⁰² *Ibid*, p. 86.

²⁷⁰³ J-E. GICQUEL, « La journée mensuelle réservée aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires », *op. cit*, p. 40.

²⁷⁰⁴ A. DE MONTIS, *La rénovation de la séance publique du Parlement français, Etudes sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Dalloz, 2016, p. 331.

²⁷⁰⁵ *Ibid*.

²⁷⁰⁶ J-E. GICQUEL, « La journée mensuelle réservée aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires », *op. cit*, p. 42.

²⁷⁰⁷ François de Ruyg, JOAN, débat, 1^{ère} séance du 28 mai 2009, p. 4696.

²⁷⁰⁸ Jean Mallot, JOAN débat, 1^{ère} séance du 2 juin 2009, p. 4794.

²⁷⁰⁹ Jean-Marc Ayrault, JOAN, débat, 2^{ème} séance du 15 octobre 2009, p. 7990.

²⁷¹⁰ Pierre Gosnat, JOAN débat, 1^{ère} séance du 3 décembre 2009, p. 10179.

finalité honorable, la recherche de favoriser la discussion et l'adoption des initiatives de la minorité, la majorité de l'Assemblée nationale semble au contraire à vouloir perpétuer le clivage majorité/opposition qui lui demeure favorable.

La seconde chambre a choisi d'opérer des conditions de débats plus respectueuses de la minorité. Contrairement à l'Assemblée nationale, les commissions permanentes s'engagent, « même si elles sont défavorables aux textes, à ne pas adopter de conclusions négatives ni à déposer ultérieurement de motions de procédures en séance publique. Dès lors l'opposition est « *a priori* assurée que la discussion publique et le vote pourront s'effectuer normalement »²⁷¹¹. Si le phénomène majoritaire peut conduire au rejet des initiatives de l'opposition en séance publique par la majorité, l'ambiance relativement « sereine du Palais du Luxembourg permet au moins de conserver l'esprit de la délibération parlementaire, à savoir que chaque article suscitera un échange de points de vue sanctionné par un vote »²⁷¹². La minorité n'acceptera de s'investir dans son nouvel ordre du jour parlementaire, qu'à la condition que la majorité accepte le débat parlementaire sur ses initiatives. Cet aménagement réglementaire et conventionnel observable au Sénat révèle une nouvelle fois, les concessions opérées par la majorité sénatoriale dans sa volonté de ne pas reproduire systématiquement le clivage national majorité/opposition et d'encourager les initiatives législatives de la minorité.

L'organisation du travail parlementaire, par le concours des organes administratifs de directions parlementaires, demeure, comme le note Jean Rivero, « une condition essentielle de vie et de rendement (...) des assemblées souveraines »²⁷¹³ et la seconde chambre n'a pas entendu déroger à ce principe inhérent au droit constitutionnel et au droit parlementaire. En conséquence, l'organisation et le fonctionnement des organes directionnels administratifs des chambres n'ont fait l'objet que d'une rationalisation minimale par le constituant et les effets du fait majoritaire s'en sont trouvés relativisés. La

²⁷¹¹ J-E. GICQUEL, « La journée mensuelle réservée aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires », *op. cit.*, p. 42.

²⁷¹² *Ibid.*, p. 45.

²⁷¹³ « Jalouses de leur souveraineté, les assemblées parlementaires ne pourraient souffrir que s'ingère, dans leur vie intérieure et dans leur fonctionnement, un pouvoir distinct d'elles-mêmes ; c'est ce qui donne à leur règlement intérieur des caractères propres ; c'est ce qui a fait d'elles les types les plus achevés que notre droit public connaisse d'institutions autonomes », in J. RIVERO, *Les mesures d'ordre intérieure administratives, Essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics*, Paris, Sirey, 1934, p. 178.

justification de la seconde chambre tient à l'absence de « mimétisme »²⁷¹⁴ dans l'organisation et le fonctionnement intérieur des chambres. Le fait majoritaire ne suppose plus l'effet confiscatoire des sièges par la majorité, mais tend à assurer un partage moins déséquilibré des postes en vue de la détermination des travaux législatifs. L'organisation interne des travaux est aujourd'hui et plus significativement qu'en 1958 « dominée par le principe d'autonomie et le bicamérisme s'avère différencié »²⁷¹⁵ dans la détermination temporelle comme matérielle des sujets inscrits à l'ordre du jour du Parlement bicaméral.

L'autonomie politique d'une assemblée législative est indissociable, comme le note Claude Journes, de son « autonomie administrative »²⁷¹⁶. Or le Sénat a compris qu'il ne pourrait exercer pleinement et effectivement ses missions législatives si les postes à responsabilité étaient détenus exclusivement par les éléments de sa majorité, plus encore en cas de coïncidence des majorités sénatoriales et gouvernementales. La libre réflexion et l'échange consensuel des idées, qualités institutionnelles dévolues au bicamérisme, ne peuvent passer que par un partage plus équilibré des tâches au sein des organes administratifs de la seconde chambre, d'une part, et en exercice conjoint avec l'Assemblée nationale, d'autre part.

²⁷¹⁴ F. LAFFAILLE, « L'exception sénatoriale ou l'étrange puissance de la seconde chambre », *op. cit.*, p. 498.

²⁷¹⁵ J-L. HERIN, « L'ordre du jour réservé sept ans de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », *op. cit.*, p. 162.

²⁷¹⁶ C. JOURNES, *op. cit.*, p. 322.

Chapitre 2 : L'invariabilité de la fonction normative de la seconde chambre face au système majoritaire

L'apport des secondes chambres au processus d'élaboration de la loi relève « en grande partie des qualités inhérentes au bicamérisme »²⁷¹⁷. L'apparition du fait majoritaire n'a pas empêché au sein du Parlement bicaméral, la formation d'un « esprit institutionnel », pour reprendre l'expression d'Alain Delcamp, contribuant à « estomper la séparation entre majorité et opposition »²⁷¹⁸ lors de l'exercice de la fonction normative des assemblées. Sous la V^e République, indépendamment des configurations majoritaires, le Sénat a veillé constamment à exercer effectivement les missions d'impulsion et de préparation en vue de proposer la norme législative (**Section 1**). Si la conjonction des mécanismes de rationalisation et du phénomène majoritaire font du Gouvernement le principal acteur de la procédure législative, l'influence des assemblées législatives et de la seconde chambre ne doit en revanche pas être négligée au stade du processus de discussion, de dialogue et d'approbation décisionnelle de la norme législative (**Section 2**).

Section 1 : La distanciation de la seconde chambre face au système majoritaire dans les « phases d'impulsion » et de « préparation » de la norme législative

L'information régulièrement diffusée suivant laquelle, sous la V^e République, « le Gouvernement fait la loi en France » est erronée en raison de l'organisation bicamérale du Parlement. Une telle affirmation s'explique par la maîtrise du Gouvernement dans la procédure législative et la servilité de la majorité parlementaire. Or, comme le note Guy Carcassonne, une large part des lois initiées par l'exécutif sont concurrencées par le nombre non « indifférent » des propositions de loi, de l'inclusion croissante des amendements en commission et en séance publique qui les rendent « très sensiblement différentes des projets

²⁷¹⁷ M. MAUGUIN-HELGESON, *op. cit*, p. 341.

²⁷¹⁸ A. DELCAMP, « Propos de bienvenus », in *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, *op. cit*, p. 5.

déposés »²⁷¹⁹. Cependant, les initiatives et les apports législatifs de la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale demeurent encore mineurs du fait du lien organique qui l'unit au Gouvernement. Depuis 1981, indépendamment des Gouvernements et des majorités parlementaires, on assiste à l'essor de la visibilité normative de la seconde chambre par la recrudescence de son initiative législative (**Paragraphe 1**). Le principal apport de la seconde chambre à la confection de la norme apparaît tout particulièrement à l'occasion du travail en commission (**Paragraphe 2**), véritable « laboratoire à huis clos » de l'instruction à la norme législative.

Paragraphe 1 : Le développement de l'initiative législative de la seconde chambre face au « pouvoir majoritaire »

Le droit d'initiative législative des parlementaires est considéré comme « l'un des piliers »²⁷²⁰ du parlementarisme. Ce pouvoir d'initiative consistant en la proposition innovante de dispositions formellement et matériellement normatives peut être qualifié « d'originaire »²⁷²¹, par opposition au pouvoir d'adjonction de modifications à la norme législative par la voie de l'amendement et qui serait en conséquence qualifié de « dérivé ». Le dépôt des projets de loi obéissait originellement à un formalisme mesuré que le pouvoir constituant dérivé a resserré, limitant ainsi les marges de manœuvre constitutionnelles de la majorité parlementaire au profit du développement de l'initiative législative (**A**). Par ailleurs, le système majoritaire et les contraintes juridiques n'ont pas entraîné une diminution de l'effectivité fonctionnelle et de la normativité des propositions de lois issues des parlementaires dans le Parlement bicaméral de la V^e République (**B**).

²⁷¹⁹ G. CARCASSONNE, « Les résistances de l'Assemblée nationale à l'affaiblissement de son rôle », in *La Constitution de la V^e République*, O. DUHAMEL et J-L. PARODI (dirs.), PFNSP, 1985, p. 336.

²⁷²⁰ C. DE NANTOIS, *Le député : étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne*, LGDJ, 2010, p. 318.

²⁷²¹ J-P. MARICHY, *La deuxième chambre dans la vie politique française depuis 1875*, LGDJ, Paris, 1969, p. 427.

A. La souplesse formelle et matérielle du dépôt des initiatives législatives

Les différentes configurations majoritaires n'ont pas dissuadé le Gouvernement d'associer le Sénat au plus près de la politique législative qu'il entendait mener pour la Nation par le dépôt continu de ses projets de loi sur le Bureau de la seconde chambre (1). L'absence de formalisme contraignant des propositions de loi et la capacité des parlementaires à s'émanciper de la logique majoritaire témoignent du développement de l'initiative législative des parlementaires (2).

1. La constance du nombre de dépôt des projets de loi au Sénat

Les projets de loi obéissent juridiquement à un formalisme plus contraignant que les propositions de loi. Les propositions de lois déposées par les parlementaires des deux chambres sont soumises, il est vrai, au respect des éléments de la légalité externe constitutionnelle (Art.40 C et Art.41.C). Cet encadrement matériel de l'initiative législative serait responsable de la suprématie des initiatives gouvernementales sur celles des parlementaires. Au regard des Parlements étrangers, l'octroi de l'initiative législative à la seconde chambre française par le constituant de 1958 et son absence de rigidité constituent une exception dans le bicamérisme des pays de l'Union européenne²⁷²² et révèle un partage plus équilibré entre députés et sénateurs dans la connaissance prioritaire des projets de loi.

Dans un régime parlementaire fondé sur le bicamérisme, comme le note Robert Hanicotte, « le libre choix gouvernemental de l'Assemblée en vue de l'examen des projets de loi en première lecture est l'expression d'un véritable principe constitutionnel, la désignation d'office d'une « chambre prioritaire » par la Constitution, l'exception »²⁷²³.

²⁷²² Ainsi, dans le Parlement belge, les propositions de loi déposées font l'objet d'une discussion en séance où l'Assemblée plénière détermine le renvoi du texte en commission ou son ajournement. Un contrôle de l'opportunité des propositions de loi a donc lieu en séance plénière dans le bicamérisme belge, ce qui tend à diminuer l'initiative législative des parlementaires. Une telle procédure existe également au Parlement espagnol, les propositions sénatoriales « doivent être prises en considération » par le Sénat c'est-à-dire débattues et approuvées dans leur principe en séance publique par la majorité. *Rapport d'information fait au nom a commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par la mission d'information sur les Parlements de pays européens*, P. GELARD et J-C. PEYRONNET (dirs.), n°43, Session 2006-2007, Sénat, p. 55.

²⁷²³ R. HANICOTTE, « Priorité au Sénat », *Pouvoirs*, n°111, 2004, p. 168.

Dans certains parlements bicaméraux, la seconde chambre est systématiquement saisie en second d'un texte de loi, ce qui maintient le caractère inégalitaire du bicamérisme à l'instar des Sénats polonais, espagnol ou tchèque.

Sous la V^e République, le bicamérisme est présenté comme juridiquement inégalitaire dans la mesure où, aux termes de l'article 39 C., les LF et LFSS doivent être déposées en premier lieu sur le Bureau l'Assemblée nationale. Toutefois ce formalisme constitutionnel, produit de la rationalisation du parlementarisme, n'est pas dénué d'aménagements favorables à la seconde chambre. En effet, il a été jugé par le Conseil constitutionnel que l'article 39 « n'interdit pas que des mesures financières soient présentées au Sénat par voie d'amendement, et ce en première lecture »²⁷²⁴. Par ailleurs, le Gouvernement peut présenter, « pour la première fois, devant le Sénat des mesures financières dès lors que celles-ci ne sont pas entièrement nouvelles »²⁷²⁵. Le droit de priorité législative en matière financière s'applique aux amendements gouvernementaux, mais le constituant n'a pas entendu transposer cette prérogative aux amendements parlementaires. La seconde chambre peut ainsi, par la voie de l'amendement, rattraper son infériorité juridique sur le droit de priorité législative en matière financière contre le Gouvernement et la majorité gouvernementale.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a modifié l'article 39 C. en constitutionnalisant une convention de la Constitution qui disposait que « par tradition »²⁷²⁶, les projets de loi relatifs aux collectivités territoriales étaient déposés prioritairement sur le Bureau de la seconde chambre en tant que représentant constitutionnel des collectivités décentralisées. En période de discordance des majorités, le Gouvernement n'a pas prétexté de l'opposition de la majorité sénatoriale pour s'affranchir de cette tradition²⁷²⁷.

La nouvelle disposition constitutionnelle traduit « la volonté de revaloriser la place du Sénat au regard du bicamérisme »²⁷²⁸. Il s'agit, comme le note François Robbe, « d'une

²⁷²⁴ Cons. const., 2002-464 DC, 27 décembre 2002. Voir aussi sur ce sujet, N. HAVAS, « Le droit de priorité en matière législative : l'article 39, alinéa 2 de la Constitution », *RDP*, 2007, p. 1221.

²⁷²⁵ Même décision, in *Droit constitutionnel*, L. FAVOREU, P. GAIA, R. GHEVONTIAN, J-L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, Dalloz, 17^{ème} éd., 2015, p. 850.

²⁷²⁶ Intervention de M. Christian Poncelet, JO, débats, Sénat, séance du 11 juin 1991, p. 1520.

²⁷²⁷ Furent déposées au Sénat pour une première lecture : La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat : la loi du 14 juillet 1984 harmonisant les délais en matière d'impôts locaux et portant diverses dispositions financières relatives aux compétences transférées.

²⁷²⁸ R. HANICOTTE, *op. cit.*, p. 160.

reconnaissance officielle par le constituant du rôle de défenseur des pouvoirs locaux que le Sénat revendiquait depuis longtemps »²⁷²⁹. Si l'on en juge que quantitativement le nombre de textes relatifs à l'organisation des collectivités est plus important que les projets de loi de finances, cette prérogative nouvelle du Sénat fait « plus ou moins contrepoids à la priorité dont bénéficie l'Assemblée nationale »²⁷³⁰. Il n'en reste pas moins vrai que l'octroi « d'un droit d'examen prioritaire au Sénat participe à un accroissement de son influence dans la navette parlementaire »²⁷³¹.

Le constituant a donc mis partiellement fin au pouvoir discrétionnaire pour le Gouvernement de déposer où bon lui semblait ses projets en vue d'une première lecture. Cette absence de priorité faisait partie des mécanismes de rationalisation et s'inscrivait dans la logique du phénomène majoritaire, puisque le Gouvernement était libre du choix de la chambre la mieux à même, de par la configuration de sa majorité, de réceptionner en premier lieu le projet de loi. Avec l'intervention du pouvoir constituant dérivé en 2003, la Constitution dicte au pouvoir exécutif « sa conduite au regard du bicamérisme en lui désignant la chambre prioritaire »²⁷³² pour les textes qui intéressent plus particulièrement sa fonction de représentation constitutionnelle. Dans une décision du 23 juin 2011²⁷³³, le Conseil constitutionnel a veillé pour la première fois au bon respect de ces exigences de légalité externe et au caractère équilibré du bicamérisme, en censurant la loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région qui avait été déposée en première lecture sur le Bureau de l'Assemblée nationale.

Par exception aux textes financiers et relatifs à l'organisation des collectivités territoriales, le constituant n'a pas entendu imposer au Gouvernement la Chambre devant

²⁷²⁹ F. ROBBE, « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », *RFDC*, n°56, 2003, p. 726.

²⁷³⁰ *Ibid*, p. 734.

²⁷³¹ R. HANICOTTE, *op. cit.*, p. 163.

²⁷³² « Constitutionnaliser une priorité d'examen, c'est contribuer à « rigidifier » la procédure et à réduire la capacité gouvernementale à influencer sur cette dernière », *Ibid*, p. 169. N. HAVAS, *op. cit.*, pp. 1226-1235.

²⁷³³ Cons. const., 2011-632 DC, 23 juin 2011, « Considérant que le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, avait pour unique objet de fixer le nombre des conseillers territoriaux composant l'assemblée délibérante de chaque département et de chaque région ; qu'au nombre des règles d'organisation des collectivités territoriales figure la fixation des effectifs de leur assemblée délibérante ; qu'ainsi, c'est à tort que le projet de loi dont est issue la loi déferée n'a pas été soumis en premier lieu au Sénat ; qu'en conséquence, cette dernière a été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, elle doit être déclarée contraire à la Constitution ». Voir sur ce sujet, P. BACHSCHMIDT, « Première censure d'une loi au nom de la priorité d'examen du Sénat », *Constitutions*, 2012, p. 491.

connaître en première lecture du texte. L'article 39 C., à l'instar du bicamérisme roumain, irlandais ou suisse offre la discrétion au Gouvernement de choisir la chambre qui connaîtra en premier lieu du projet de loi gouvernemental.

L'apparition du phénomène majoritaire à l'Assemblée nationale en 1962 et l'opposition du Sénat au Gouvernement du général de Gaulle laissèrent craindre pour l'avenir de la V^e République un délaissement du Bureau de la seconde chambre suivant les variations de la majorité sénatoriale. Il serait médisant d'affirmer que les projets de loi les plus emblématiques du programme présidentiel sont systématiquement présentés en premier lieu et « prioritairement » devant l'Assemblée nationale, tandis que la seconde chambre connaîtrait d'abord des projets « secondaires »²⁷³⁴. La discordance des majorités parlementaires n'a pas dissuadé le Gouvernement de déposer les textes « phares » de la politique gouvernementale pour une première lecture sur le Bureau du Sénat. La période 1997-2002, témoignant à la fois de la cohabitation entre le Gouvernement et le Chef de l'État et de la discordance des majorités sénatoriales et gouvernementales, corrobore une certaine entente entre le Gouvernement et la seconde chambre manifestée par le dépôt des projets de loi illustratifs du programme gouvernemental sur le Bureau du Sénat²⁷³⁵. Une telle initiative est appréciée par la seconde chambre qui recherche davantage le consensus avec l'Assemblée nationale, et se traduit par la raréfaction du dernier mot.

²⁷³⁴Le dépôt des projets de loi illustratifs du programme présidentiel fut invariable suivant que la majorité sénatoriale coïncidait (2012-2014) ou non (2014-2015) avec celle du Gouvernement :

2012 : Loi relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, Loi relative au harcèlement sexuel, Loi relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme.

2013 : Loi relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

2014 : Loi relative à l'économie sociale et solidaire, Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

2015 : Loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

²⁷³⁵ 1999 : Le Gouvernement déposa sur le Bureau du Sénat : La loi sur l'innovation et la recherche, et la loi renforçant l'efficacité de la procédure pénale.

2000 : Loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, Loi modifiant le code pénal et le code de procédure pénale et relative à la lutte contre la corruption, Loi tendant à faciliter l'indemnisation des condamnés reconnus innocents et portant diverses dispositions de coordination en matière de procédure pénale, Loi relative au référé devant les juridictions administratives.

2001 : Loi relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Avant 1981, les rapports entre le Gouvernement et la seconde chambre pouvaient expliquer la variation significative du dépôt des projets de loi en premier lieu sur le Bureau du Sénat. Au lendemain de la crise de la « forfaiture » en 1962, le Gouvernement ne dépose plus que 7% de ses projets de loi sur le Bureau du Sénat, 9 en 1964, 6 en 1965²⁷³⁶ et il faudra attendre 1969 et la pacification des rapports institutionnels menée par le Gouvernement de Jacques Chaban-Delmas pour retrouver une proportion significative de dépôts avec 20% en 1970 et 27% en 1972. Avec l'alternance de 1981, les Gouvernements Mauroy et Fabius n'ont pas lésiné sur le dépôt des projets de loi en première lecture devant la seconde chambre avec 38% des textes en 1981, 33% en 1982, 41% en 1983 et 34% en 1984. Ces chiffres sont d'ailleurs supérieurs à la législature précédente alors même que les majorités gouvernementales et sénatoriales concordaient²⁷³⁷. Le Gouvernement n'a pas prétexté de la discordance de majorités pour déposer ses projets de loi en premier lieu sur le Bureau de l'Assemblée nationale, ce qui a conduit le Sénat à faire preuve de diplomatie et de compromis à l'égard de la majorité gouvernementale.

Entre 1988 et 1991, la majorité relative du Gouvernement Rocard à l'Assemblée nationale a conduit le Chef du Gouvernement à rechercher activement le soutien de la seconde chambre en déposant 49,5% de ses textes en 1989 (chiffre jamais atteint depuis 1958), donnant ainsi sa « pleine dimension au bicamérisme »²⁷³⁸. Non seulement la parité est quasi atteinte par rapport à l'Assemblée nationale, mais la configuration des majorités n'a pas dissuadé le Gouvernement de s'appuyer sur d'autres éléments que la seule majorité gouvernementale. Enfin sous la XI^{ème} législature, la pluralité des éléments composant la majorité gouvernementale de Lionel Jospin a conduit le Chef du Gouvernement à s'appuyer une nouvelle fois sur la seconde chambre en déposant davantage de projets de loi que le Gouvernement d'Alain Juppé entre 1995 et 1997²⁷³⁹.

La révision du 23 juillet 2008 est venue renforcer le formalisme du dépôt des projets de loi et plus précisément le contenu matériel de ceux-ci, notamment par la mise en place

²⁷³⁶ *Les Cinquante-six ans du Sénat de la V^e République*, Statistiques du Service de la Séance, p. 6.

²⁷³⁷ Le Gouvernement Barre a déposé ainsi 37% de ses textes en 1978, 13 en 1979 et 26 en 1980 sur le Bureau de la seconde chambre.

²⁷³⁸ C. BIGAUT, « La pratique parlementaire sous la cohabitation », *Regard sur l'actualité*, 1988, p. 13.

²⁷³⁹ Pour le Gouvernement Juppé : 39,6% pour 1995-1996 et 51% (1996-1997). Pour le Gouvernement Jospin : 51,6% (1997-1998), 72 (1998-1999), 62 (1999-2000), 48,6 (2000-2001) et 78,5 (2001-2002). Ce dernier représente le record des projets de loi déposés au Sénat sous la V^e République.

des études d'impact à l'instar du Parlement polonais. Une telle initiative s'avère compatible avec l'esprit du bicamérisme. En effet, l'étude d'impact est censée « participer à la qualité de la loi en luttant contre les mouvements d'émotion législative, d'hyperactivité juridique à un événement ponctuel »²⁷⁴⁰. Le Gouvernement doit à présent défendre ses choix devant les représentants de la Nation, puisque la docilité de la majorité parlementaire et sa cohérence ont longtemps exempté le Gouvernement de tout devoir de justification. Désormais, le Gouvernement est soumis à une certaine obligation constitutionnelle de motivation de ses choix législatifs. Cette disposition permettra visiblement à l'opinion publique et à la majorité d'évaluer « la nécessité et la pertinence des réformes proposées »²⁷⁴¹. Le Gouvernement devra désormais faire preuve de « pédagogie »²⁷⁴², vis-à-vis de sa majorité et de la seconde chambre.

La discordance des majorités parlementaires n'empêche pas le dépôt des projets de loi sur le Bureau du Sénat pour une première lecture avant l'Assemblée nationale. L'une des raisons tient d'abord à des « facteurs techniques »²⁷⁴³. En effet, l'organisation bicamérale du Parlement permet de pallier l'inévitable « encombrement de l'ordre du jour »²⁷⁴⁴. La surcharge des commissions parlementaires et de l'ordre du jour de la séance publique peut conduire le Gouvernement à désencombrer l'ordre du jour de l'Assemblée nationale en privilégiant le dépôt des projets de loi sur le Bureau de la seconde chambre. Un meilleur équilibre de la charge de travail au sein des assemblées est d'ailleurs fortement recommandé dans la pacification des rapports entre la majorité et le Gouvernement. Aussi dociles soient-ils, les parlementaires de la majorité exècrent la surcharge et le surmenage législatif, qui, combinés avec la mauvaise organisation de travail, sont propres à attiser les velléités et le manque de cohésion de la majorité.

La structure organisationnelle et fonctionnelle du Parlement bicaméral permet à ce titre un meilleur rééquilibrage de la quantité de travail législatif et d'apaiser les rapports

²⁷⁴⁰ J-E. GICQUEL, « Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif », *Jus politicum*, n°6, 2011, p. 10.

²⁷⁴¹ P. GELARD et J-C. PEYRONNET *op. cit*, p. 91.

²⁷⁴² J-E. GICQUEL, « Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif », *op. cit*, p. 11.

²⁷⁴³ D. MAUS, « Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 123.

²⁷⁴⁴ *Ibid.*

institutionnels entre le Gouvernement et la majorité dans le parlementarisme de la V^e République. Le motif du choix de la chambre concernée par le dépôt des projets de loi peut également être de nature politique. En effet, la discordance des majorités ne dissuade pas le Gouvernement de s'en remettre à la « sagesse sénatoriale »²⁷⁴⁵ pour des projets de loi dont l'expertise est reconnue.

2. *L'absence de rigidité dans le formalisme du dépôt des initiatives législatives parlementaires*

Sous la V^e République, l'initiative législative des parlementaires et généralement individuelle. Certains Parlements européens n'admettent que le dépôt collectif de propositions de lois à l'instar du Parlement polonais²⁷⁴⁶. Le droit d'initiative de la norme législative s'analyse régulièrement comme une illustration du bicamérisme inégalitaire du fait de l'interdiction de ce droit ou de son strict encadrement pour les membres des secondes chambres²⁷⁴⁷. Sous la V^e République, le constituant français n'a pas entendu régir formellement le dépôt des initiatives législatives par les mécanismes constitutionnels de rationalisation, ou a opéré une différence suivant les assemblées, préservant l'équilibre du bicamérisme.

À l'Assemblée nationale, les projets et propositions de loi déposés sur le Bureau deviennent caducs à la fin de la législature. Une telle conception est conforme au fait majoritaire, car le renouvellement intégral de l'hémicycle rend probable qu'en cas d'alternance la nouvelle majorité ne reprenne pas les initiatives législatives proposées sous la législature antérieure par une majorité différente. La survie des projets et des propositions de loi est alors tributaire de la célérité de leur inscription à l'ordre du jour et ainsi des préférences du Gouvernement entre les initiatives législatives des parlementaires et les siennes.

²⁷⁴⁵ *Ibid.*

²⁷⁴⁶ 15 députés ou une commission permanente et dix sénateurs ou une commission, *in* P. GELARD et J.-C. PEYRONNET, *op. cit.*, p. 584.

²⁷⁴⁷ Ainsi dans le bicamérisme tchèque, l'initiative individuelle des sénateurs n'est pas permise tandis qu'elle est admise pour les députés. Au sein du bicamérisme autrichien, les membres du Bundesrat ne peuvent déposer d'une proposition de loi qu'après la réunion d'un tiers des membres signataires, alors qu'au *Bundestag*, cinq députés suffisent. *Ibid.*, p. 134.

Le règlement du Sénat dispose, en son article 20 al.1, que la caducité législative ne s'opère qu'à l'égard des propositions de loi déposées par les sénateurs sur lesquelles le Sénat n'a pas statué à l'ouverture de la troisième session ordinaire. Le Sénat ne connaît ainsi pas, comme le relève Philippe Bachschmidt, « de règle de caducité automatique des textes en instance devant lui »²⁷⁴⁸. Indépendamment du renouvellement d'une majorité, l'auteur d'un projet ou d'une proposition de loi déposés sur le Bureau du Sénat saisirait ainsi « cette Assemblée pour l'éternité »²⁷⁴⁹.

Au nom d'une convention parlementaire, le Président du Sénat peut demander « à la nouvelle Assemblée nationale de redéposer les propositions de loi qui ont déjà fait l'objet d'au moins une lecture dans l'une ou l'autre assemblée et qui étaient en instance devant elle sous la précédente législature »²⁷⁵⁰. Alors que l'article 84 al.3 RAN dispose que « les propositions repoussées par l'Assemblée ne peuvent être reproduites avant un délai d'un an », une telle disposition existe dans le règlement du Sénat, mais d'une durée seulement de 3 mois (Art.28 al.1 RS). Depuis 1981, la fréquence du renouvellement des majorités parlementaires favorise la précarisation du dépôt des initiatives législatives qui ne peuvent espérer survivre aux alternances. L'absence de dissolution et la longévité d'un mandat des sénateurs permettaient déjà de qualifier la seconde chambre « d'assemblée permanente »²⁷⁵¹. Les dispositions réglementaires permettant d'éviter la caducité des textes législatifs déposés participent également d'une telle qualification.

Les propositions de lois sont astreintes à des irrecevabilités juridiques destinées originellement à limiter les initiatives législatives d'une majorité parlementaire indisciplinée qui entraverait les marges de manœuvre du pouvoir exécutif. L'apparition du phénomène majoritaire est venue bouleverser la conception de ces mécanismes du parlementarisme rationalisé mis à la disposition du Gouvernement. En réalité, ces irrecevabilités matérielles des articles 40 et 41 C. ne valent que « si le Gouvernement entend les faire respecter »²⁷⁵².

²⁷⁴⁸ « C'est la raison pour laquelle il put, à l'automne 2011, reprendre la discussion de la proposition de loi constitutionnelle relative au droit de vote et d'éligibilité des étrangers aux élections municipales, adoptée par l'Assemblée nationale en 2000, au cours de la XI^e législature », in P. BACHSCHMIDT, « Le Sénat, assemblée permanente », *Constitutions*, 2012, p. 270.

²⁷⁴⁹ J. FOYER, *Le député dans la société française*, Economica, 1991, p. 112.

²⁷⁵⁰ P. BACHSCHMIDT, « Le Sénat, assemblée permanente », *op. cit.*, p. 270.

²⁷⁵¹ Expression relevée par V. SOMMACCO, « les fonctions politiques de l'amendement », *LPA*, 16 juin 2003 n°119, p. 6 ou encore par P. BACHSCHMIDT, « Navette parlementaire et continuité sénatoriale », *Constitutions*, 2013, p. 49.

²⁷⁵² D-G. LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, Dalloz, 3^{ème} éd., 1999, p. 758.

L'application de l'article 40 par le Gouvernement a varié significativement depuis 1981. Entre 1958-1981, l'expérimentation des nouvelles institutions et les velléités momentanées de l'Assemblée nationale encouragèrent le Gouvernement à soulever 415 fois l'article 40 contre 8 fois entre 1981 et 1998. À la seconde chambre une telle variation n'a pas été si significative. L'alternance de 1981 aurait pu conduire le Gouvernement à utiliser plus fortement le mécanisme de l'irrecevabilité financière. Les statistiques démentent cette affirmation. Entre 1958 et 1981 on note 8 utilisations contre une seule entre 1981 et 1998, le Gouvernement ayant le souci de ménager les majorités des deux assemblées bien que discordantes et de retenir les initiatives modificatrices proposées par le Sénat.

L'article 41 n'a été utilisé par le Gouvernement à propos des propositions de loi et des amendements qu'avec modération et dans des proportions assez identiques à celle de l'irrecevabilité financière. Entre 1958 et 1981, le Président de l'Assemblée nationale fit usage 41 fois de l'irrecevabilité législative contre 54 pour le Sénat²⁷⁵³. Cette période institutionnelle ne révèle pas une différence significative dans l'usage des procédés de rationalisation visant à défendre le domaine gouvernemental de toute immixtion législative.

Entre 1981 et 1998, l'article 41 fut utilisé 6 fois à l'Assemblée nationale contre 75 pour le Sénat²⁷⁵⁴. Il apparaît alors deux enseignements. D'abord la tolérance gouvernementale vis-à-vis des immixtions législatives de la majorité dans le domaine réglementaire. En effet, le Gouvernement afin de maintenir « de bonnes relations avec sa majorité et pressé par le temps »²⁷⁵⁵, se montre conciliant envers les interventions législatives de cette dernière dans le domaine gouvernemental. Inversement, le Gouvernement se montre moins tolérant envers les initiatives des sénateurs qui interviendraient dans son domaine réglementaire du fait des différences entre les majorités sénatoriales et gouvernementales. Cependant, il a été observable qu'en dépit de la discordance des majorités, le Gouvernement ne souleva pas l'irrecevabilité législative entre 1981 et 1985, les incursions législatives de la majorité sénatoriale ne semblant pas inquiéter outre mesure le Gouvernement. La divergence de la majorité sénatoriale avec le Gouvernement aurait pu conduire à une recrudescence de

²⁷⁵³ D. MAUS, *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la V^e République*, La Documentation française, 1998, p. 197.

²⁷⁵⁴ *Ibid.*

²⁷⁵⁵ P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, La Documentation française, Paris, 2005, p. 86.

l'usage des mécanismes d'irrecevabilité, ce qui ne fut manifestement pas le cas. Le Gouvernement et le Sénat recherchant prioritairement le compromis législatif.

Les parlementaires de la seconde chambre ont toujours été, quelle que soit la configuration majoritaire avec l'Assemblée nationale, les troisièmes législateurs de la V^e République²⁷⁵⁶. Jamais sous la V^e République, les sénateurs ne dépasseront statistiquement la proportion de lois déposées à l'initiative des députés. Cette faiblesse quantitative par rapport aux députés peut s'expliquer de deux manières. La première tient arithmétiquement au nombre de parlementaires à l'Assemblée nationale qui depuis 1958 a toujours été supérieur à celui de la deuxième chambre. La seconde tient davantage au mode de suffrage et à la conception du mandat des parlementaires. Les sénateurs à raison d'un mandat plus long et du suffrage indirect sont moins enclins à satisfaire les impatiences des électeurs par des propositions « démagogiques »²⁷⁵⁷ dans un souci d'assurer leur réélection.

Partagée entre le Premier ministre et les parlementaires des deux assemblées (Art.39 C), l'initiative législative révèle la nature parlementaire du régime de la V^e République et « la collaboration fonctionnelle »²⁷⁵⁸ des pouvoirs exécutifs et législatifs. Cette collaboration s'exerce naturellement par l'association du Gouvernement et de la majorité de l'Assemblée, mais avec une participation non négligeable du Sénat.

L'apparition du phénomène majoritaire a entraîné un bouleversement dans la conception qu'ont les parlementaires des propositions de loi. Pour les parlementaires de la majorité, « le droit d'initiative doit se conjuguer avec le devoir de solidarité vis-à-vis du Gouvernement »²⁷⁵⁹. Le fait majoritaire n'admet pas les propositions législatives qui heurteraient les intérêts du Gouvernement et indirectement ceux du Chef de l'État. Cette conception peut dissuader les parlementaires de déposer des propositions de loi et les inciter à négocier avec le Gouvernement pour espérer leur reprise dans un projet de loi. Au Sénat, le dépôt d'une proposition de loi peut avoir pour objet d'infléchir la volonté

²⁷⁵⁶ De 1959 à 1983 comme le note J. GRANGE, « 75 propositions de loi ont été promulguées (sur un total de 2402 loi, soit 3%, l'Assemblée nationale en ayant proposé pour sa part 216, 9%) sont dues à l'initiative du Sénat, in « L'efficacité normative du Sénat », in *La Constitution de la V^e République*, O. DUHAMEL et J-L. PARODI (dirs.), PFNSP, 1985, p. 388.

²⁷⁵⁷ J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République : Réforme et renouveau*, op. cit, p. 103.

²⁷⁵⁸ D. TURPIN, *Droit constitutionnel*, PUF, 2007, p. 702.

²⁷⁵⁹ J-C. BECANE, M. COUDERC et J-L. HERIN, *La loi*, Dalloz, 2^{ème} éd., 2010, p. 107.

gouvernementale. Parfois la majorité sénatoriale a pris « des initiatives politiques comme en 1984, lorsqu'il s'agissait de traduire de façon parlementaire la motion populaire qui était apparue de la décision de la majorité à l'Assemblée nationale »²⁷⁶⁰. La structure bicamérale du Parlement constitue une aubaine supplémentaire pour « l'opposition de formuler des propositions dans la perspective de l'alternance »²⁷⁶¹.

Suivant la logique majoritaire du parlementarisme de la V^e République, députés et sénateurs de la majorité « peuvent aider le Gouvernement en déposant des propositions que celui-ci ne parvient pas à déposer sous la forme d'un projet de loi »²⁷⁶² en raison, soit des contraintes du formalisme constitutionnel, soit du risque d'impopularité de telles initiatives. Moins dépendants institutionnellement du Gouvernement, les sénateurs de la majorité ou de l'opposition sénatoriale peuvent élaborer plus librement « des propositions alternatives »²⁷⁶³. Une telle conception justifie la recrudescence continue du dépôt des propositions de loi depuis 1958 et révèle l'équilibre entre les deux assemblées dans l'initiative législative.

Le dépôt des propositions de loi relève d'une « formalité simple »²⁷⁶⁴. Contrairement au projet de loi qui obéit à une certaine collégialité en raison de la solidarité gouvernementale, l'écriture, le dépôt et la signature des propositions de loi relèvent de l'individualité. S'il est vrai que les groupes parlementaires encadrent le dépôt des propositions de loi par les parlementaires, « cette discipline intérieure est sans influence sur la validité du dépôt »²⁷⁶⁵ et ne conditionne pas la légalité de celles-ci.

La configuration majoritaire peut pousser les parlementaires de la seconde chambre au « découragement »²⁷⁶⁶ manifesté par la rétention du dépôt des propositions de loi en cas de discordance des majorités et corrélativement à leur accélération en cas de concordance. Cependant les alternances à partir de la XI^{ème} législature conduisent à nuancer ce point de vue. Ainsi, entre 1995 et 1997, les sénateurs déposèrent 184 propositions de loi contre 243 entre 1997 et 1999. Par ailleurs et en dépit de l'alternance de la majorité sénatoriale en

²⁷⁶⁰ *Ibid.*

²⁷⁶¹ *Ibid.*

²⁷⁶² Document technique pour la coopération, *Les groupes politiques Recueil de documents*, Service des relations internationales du Sénat, Décembre 2009, p. 36.

²⁷⁶³ *Ibid.*

²⁷⁶⁴ J. FOYER, *Le député dans la société française*, *op. cit.*, p. 110.

²⁷⁶⁵ *Ibid.*

²⁷⁶⁶ J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République : Réforme et renouveau*, *op. cit.*, p. 105.

octobre 2011, la session 2011-2012 a connu un dépôt de 193 propositions de loi, un record sous la V^e République.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a entraîné une hausse sensible du dépôt des propositions sur le Bureau du Sénat. Les sénateurs ont en effet déposé 100 propositions de loi entre 2004 et 2005, 104 (2005-2006), 65 (2006-2007) et 88 (2007-2008). Avec la réorganisation de l'ordre du jour, les sénateurs déposèrent 137 propositions de loi entre 2008 et 2009, 130 (2009-2010), 166 (2010-2011), 193 (2011-2012). Or dans les sessions parlementaires précédentes, il faut remonter aux années 1978 (130), 1981 (136), 1986 (153) et 1998 (160) pour trouver des chiffres similaires.

À l'Assemblée nationale, une telle variation est moins significative. Les députés ont en effet déposé 209 propositions de loi entre 2004 et 2005, 338 (2005-2006), 275 (2006-2007) et 425 (2007-2008). Avec la réorganisation de l'ordre du jour, les députés déposèrent 323 propositions de loi entre 2008 et 2009, 346 (2009-2010), 391 (2010-2011) et 374 (2011-2012). Or rétrospectivement, des dépôts dans des proportions similaires ont été réalisés sous les précédentes législatures, ce qui laisse à penser que la réorganisation de l'ordre du jour n'a pas provoqué une variation significative des dépôts²⁷⁶⁷. L'ouverture par le constituant d'un nouvel espace juridique propre à encourager le dépôt et la discussion des initiatives législatives ne saurait être effective qu'en la présence d'une réelle volonté politique pour les parlementaires de la majorité de se saisir réellement des nouveaux droits parlementaires octroyés. L'initiative législative sénatoriale manifestée dans le dépôt des propositions de lois s'avère ainsi plus « régulière »²⁷⁶⁸ qu'à l'Assemblée nationale.

La recrudescence du dépôt des projets comme des propositions de loi sur le Bureau de la seconde chambre révèle que cette dernière est désormais considérée par le Gouvernement comme « un acteur législatif à part entière »²⁷⁶⁹ indépendamment de la configuration des majorités. Les contraintes juridiques qui pèsent également sur les

²⁷⁶⁷ Quelque illustration d'inflation législative émanant des députés quant aux dépôts des propositions de loi : 323 (1967), 421 (1968), 558 (1973), 429 (1977), 469 (1978), 412 (1981), 362 (1986), 368 (1988), 516 (1993), 390 (1994), 378 (1996-1997), 367 (2002-2003), 425 (2007-2008).

²⁷⁶⁸ A. DELCAMP, « Bicamérisme et procédure législative », in *Le bicamérisme journée d'étude du 15 mars 1995*, Economica, PUAM, 1997, p. 61.

²⁷⁶⁹ *Ibid.*, p. 58.

propositions de loi déposées par les deux chambres et le fait majoritaire n'ont pas découragé les parlementaires des deux chambres de légiférer et la seconde chambre y trouve satisfaction en voyant ses initiatives discutées puis adoptées par l'Assemblée nationale avec le concours du Gouvernement.

B. L'émancipation fonctionnelle et organique des initiatives législatives parlementaires

Le dépôt significatif des projets et propositions sur le Bureau du Sénat confère à ce dernier une forme de légitimité à légiférer. Toutefois la structure du Parlement oblige à la discussion et à l'adoption conjointe des initiatives parlementaires par les deux chambres. La distanciation avec le phénomène majoritaire et l'intervention du pouvoir constituant dérivé ont permis une hausse significative de la discussion des propositions de loi dont l'objet n'est pas sensiblement lié à la politique gouvernementale (1). Il en résulte un accroissement significatif de la production législative parlementaire et de l'entente majoritaire entre les deux assemblées par la hausse continue des propositions de loi adoptées (2).

1. Le développement des propositions de loi transmajoritaires.

Par contraste avec la IV^e République, les parlementaires de la seconde chambre sous la V^e République disposent à égalité avec l'Assemblée nationale de l'initiative législative. À supposer que l'initiative législative ne soit pas dénuée de tout caractère conjoncturel à raison du fait majoritaire, plusieurs propositions de loi ont surmonté le clivage majorité/opposition et Assemblée nationale/Sénat pour leur adoption. Indépendamment du phénomène majoritaire, les propositions de loi n'ont donc pas seulement des finalités faiblement normatives, mais elles peuvent emporter un bouleversement « juridique et social, valorisé en tant que compromis entre le Gouvernement et les parlementaires »²⁷⁷⁰.

²⁷⁷⁰ C. ZACHARIE, in *La Constitution de la République française : Analyses et commentaires* F. LUCHAIRE, G. CONAC, X. PRETOT (dirs.), Economica, 3^{ème} éd., 2009, p. 983.

À la suite de l'apparition du phénomène majoritaire, les propositions sénatoriales peuvent s'analyser comme des contreprojets lorsqu'elles ne correspondent pas à la sensibilité politique du Gouvernement et de sa majorité. Au sein des propositions de loi sénatoriales, il convient de distinguer les propositions de loi dites « institutionnelles »²⁷⁷¹ qui intéressent moins le quotidien des Français que les institutions politiques elles-mêmes. Parmi elles, il faut citer les propositions de loi relatives au suffrage²⁷⁷², au mode de scrutin voire au mandat des parlementaires²⁷⁷³. Ces initiatives témoignent de la volonté réformatrice du Sénat vis-à-vis des pouvoirs publics, qui ne saurait constituer l'apanage de la majorité.

La discordance des majorités a pu permettre d'adopter certaines propositions de loi de la majorité sénatoriale aux enjeux non négligeables. Ainsi en fut-il de la loi n°86-897 relative au régime juridique de la presse ou encore celle n°88-1138 relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches médicales. Entre 1985 et 1993, il convient de noter que les initiatives législatives du groupe RPR, pourtant majoritaire en termes d'effectif et animateur de la majorité sénatoriale, n'ont pas été les plus nombreuses. On observe à cet effet, un partage assez équilibré entre les différents composants de la majorité sénatoriale. Sur les 29 propositions de loi sénatoriales adoptées durant cette période au cours de laquelle alternèrent coïncidence et discordance des majorités parlementaires, le groupe RPR fut l'auteur de 7 propositions²⁷⁷⁴, le groupe UC 8²⁷⁷⁵, le groupe UREI-RI 4²⁷⁷⁶, le groupe GD-

²⁷⁷¹ A. DELCAMP, « Bicamérisme et procédure législative », *op. cit.*, p. 61.

²⁷⁷² Loi n°93-894 relative au vote par procuration et la loi n°87-509 régime électoral de Marseille.

²⁷⁷³ Loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 relative à l'élection des sénateurs et portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat.

²⁷⁷⁴ Loi n°87-557 relative aux principes d'aménagements, loi n°87-13 relative à l'accès des conjoints de personnes décédées en service aux emplois réservés, loi n°87-484 relative à la situation des magistrats du premier grade, loi n°93-933 relative à la réforme de la nationalité, loi n°91-1257 relative à l'association d'anciens combattants et victime de guerre, loi n°93-894 relative au vote par procuration, loi n°03-924 relative aux droits des artistes-interprètes.

²⁷⁷⁵ Loi n°86-897 relative au régime juridique de la presse, loi n°87-10 relative à l'organisation régionale du tourisme, loi n°87-508 relative au code des débits de boissons, loi n°87-998 relative au géomètre-expert, loi n°88-1138 relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches médicales, loi n°90-384 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger, loi n°90-1248 relative aux mesures d'harmonisation du droit applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, loi n°90-549 et la protection des personnes se livrant à des recherches biomédicales.

²⁷⁷⁶ Loi n°86-897 relative à l'abrogation de l'article 21 de la loi n°86-76 du 17/01/1986 portant diverses dispositions d'ordre social, loi n°96-1308 relative à la ville de Paris, loi n°87-509 régime électoral de Marseille, loi n°93-1013 relative à la réforme de la procédure pénale.

RDE 4²⁷⁷⁷, le groupe socialiste 3²⁷⁷⁸, 2 initiatives conjointes (RPR-UC et RI-RPR)²⁷⁷⁹ et 1 par les membres du Bureau²⁷⁸⁰. Suivant la logique bicamérale, la discordance des majorités a conduit le groupe RPR à partager davantage les initiatives législatives avec d'autres formations afin de renforcer leurs chances d'adoption par l'Assemblée nationale.

Depuis 1958, la conjonction du fait majoritaire et des mécanismes de rationalisation a érigé le Premier ministre au titre de « Premier législateur » par le surcroît de la proportion du dépôt et d'adoption des projets de loi par rapport aux propositions de loi. L'alternance de 1981 n'a constitué aucun revirement de cette suprématie et a même contribué à son accroissement. À la faiblesse compréhensible, en raison du fait majoritaire, du nombre de propositions de loi adoptées, a succédé celle plus critiquable de la brièveté de leur discussion due à la monopolisation de l'ordre du jour par le Gouvernement. Le garde des Sceaux de l'époque, Jacques Toubon, s'exprimait ainsi le 11 juillet 1995 devant l'Assemblée nationale : « Oui, pour qu'une journée entière par mois soit exclusivement réservée à la discussion des propositions de loi ; non, pour que des propositions de loi puissent être discutées si le Gouvernement ne le souhaite pas »²⁷⁸¹. Cette volonté manifestée par le Gouvernement d'un renforcement de la discussion des propositions de loi devait emporter des effets tangibles.

La création de journées mensuelles réservées par priorité aux assemblées parlementaires par la révision constitutionnelle du 4 août 1995 a permis un accroissement sensible de l'adoption du nombre de propositions de loi. Or, l'augmentation significative des propositions de lois adoptées est indissociable de leur discussion que seul l'ordre du jour autorise²⁷⁸². Si organiquement ces initiatives législatives ne sont pas dénuées de liens avec

²⁷⁷⁷ Loi n°97-1133 relative à la provocation au suicide, loi n°89-379 relative à la compétence des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, loi n°92-1341 relative à la répartition de compétence dans le domaine du tourisme.

²⁷⁷⁸ Loi n°91-359 relative à a chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France à Cayenne, loi n°91-1257 relative à la suppression des sanctions contre les avocats prévus aux articles 75 et 77 de l'ordonnance n°45-1708 du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat, loi n°91-637 relative à la suppression des sanctions prévues à l'article 75 de l'ordonnance.

²⁷⁷⁹ Loi n°91-412 relative à l'introduction dans le code des assurances de dispositions particulières applicables aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, Loi n°93-869 relative aux schémas départementaux de coopération intercommunale.

²⁷⁸⁰ Loi n°88-37 relative à la modification de l'article LO 145 du code électoral.

²⁷⁸¹ Cité par B. RULLIER, « Le Parlement et la XI^{ème} législature », *RFDC*, n°54, 2003, p. 439.

²⁷⁸² « Alors même que le nombre des lois adoptées est supérieur à celui de la précédente législature, le nombre de lois d'origine gouvernementale est, lui, inférieur. Sous la XI^{ème} législature, plus du tiers (36 %) des lois définitivement adoptées au cours de la législature émane de parlementaires. Sur 222 lois adoptées définitivement, 142 résultaient de projets de loi et 80 de propositions de loi. A la fin de la dixième législature (1993-1997), sur un total de 216 lois adoptées, 168 étaient issues de projets de loi

le Gouvernement, force est néanmoins de constater l'importance politique de leur contenu²⁷⁸³. Les propositions de loi ne doivent plus désormais être assimilées à des normes techniques et dénuées de lien avec le citoyen, mais plutôt être considérées comme le produit d'une collaboration entre d'une part, la majorité et l'opposition, et d'autre part, les majorités des deux chambres d'autre part.

Entre 1995 et 2008, la succession de quatre législatures révèle un certain succès de l'ordre du jour réservé à la discussion et l'adoption des propositions de loi. Suivant l'enquête menée par Philippe Bachschmidt, sur un total de 606 lois promulguées, 178 étaient des lois provenant d'initiative parlementaire²⁷⁸⁴. Sur ces 178 lois d'initiative parlementaire, l'auteur note que 99 résultent de propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale (55,6 %) et 79 proviennent d'initiatives sénatoriales (44,4 %). Si on observe un plus grand nombre de propositions de loi émanant de l'Assemblée nationale, le *ratio* entre le nombre de propositions de loi déposées et adoptées est toutefois favorable au Sénat²⁷⁸⁵. La plupart de ces propositions furent inscrites à l'ordre du jour réservé aux parlementaires²⁷⁸⁶, ce qui démontre l'aptitude des assemblées pour légiférer sans intervention du Gouvernement et utiliser les aménagements constitutionnels dévolus à cet effet.

Une différence notable d'adoption suivant les législatures semble apparaître entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Lorsque les majorités de l'Assemblée nationale et du Sénat ne coïncidaient pas comme sous la XI^{ème} législature (1997-2002), « un tiers seulement des propositions de loi définitivement adoptées étaient originaires du Sénat, tandis que sous la XII^{ème} législature (2002-2007), près des deux tiers de ces textes étaient le fruit de

et 48 de propositions de lois soit 22 % de lois d'initiative parlementaire », in B. RULLIER, *op. cit.*, p. 439.

²⁷⁸³ « L'apport des propositions de loi a été ainsi particulièrement important dans les domaines du droit de la famille, de la protection sociale, du logement et des libertés publiques. De grands sujets de société ont été abordés par cette voie : les droits successoraux du conjoint survivant, le pacte civil de solidarité ou de la création d'une agence de sécurité sanitaire environnementale. Enfin, diverses propositions de loi relèvent plus du travail de mémoire que de l'élaboration de normes juridiques (la reconnaissance de la guerre d'Algérie, de l'esclavage comme crime contre l'humanité, du génocide arménien et la journée nationale d'hommage aux victimes de crimes racistes et antisémites du régime de Vichy), *Ibid.*, p. 441.

²⁷⁸⁴ « La proportion des lois d'origine parlementaire s'est nettement accrue : sur la période 1959-1995, on dénombre 386 propositions de loi sur un total de 2 495 lois, soit 15,5 %, contre 29,4 % sur la période 1995-2008, soit un doublement. Pour le Sénat seul, on recense 109 lois d'initiative sénatoriale sur la période 1959-1995, soit 4,4 %, contre 79 sur 606 sur la période 1995-2008, soit 13 % », in P. BACHSCHMIDT, « Le succès méconnu des lois d'initiatives parlementaires », *op. cit.*, pp. 348-350.

²⁷⁸⁵ « Pour mémoire, 4 905 propositions de loi ont été déposées à l'Assemblée nationale et au Sénat depuis le 1er octobre 1995, de sorte que 5,4 % d'entre elles ont abouti à l'adoption d'une loi. Cette proportion est moins importante à l'Assemblée nationale, 3,8 % (143 sur 3728), qu'au Sénat, 10,4 % (122 sur 1 177) », *Ibid.*

²⁷⁸⁶ 117 sur 178 (57 à l'Assemblée nationale et 60 au Sénat), *Ibid.*

propositions de loi déposées au Sénat »²⁷⁸⁷. La concordance des majorités parlementaires maximise donc la discussion et l'adoption des propositions de loi par les deux chambres. Toutefois ces initiatives législatives n'ont pas été toutes initiées par la majorité parlementaire et une large part fut accordée à l'opposition. Entre 1995 et 2008, « 46 lois d'initiative parlementaire sur 178, soit une sur quatre, sont issues de propositions de loi déposées par des parlementaires de l'opposition »²⁷⁸⁸ et l'analyse de ces chiffres révèle une proportion plus élevée de propositions issues des groupes appartenant à l'opposition à la majorité sénatoriale.

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme du 23 juillet 2008, le constituant a souhaité poursuivre la discussion des initiatives législatives parlementaires par l'aménagement organisationnel de l'ordre du jour. Des résultats tangibles ont été observés dans la discussion et l'adoption des propositions de loi par les deux chambres. Depuis 2008, comme le note Damien Chamussy, « l'Assemblée nationale examine une cinquantaine de propositions de loi par session (dont une quinzaine en provenance du Sénat), soit environ le double du niveau antérieur »²⁷⁸⁹.

Le nombre de propositions de loi d'origine sénatoriale débattues au Sénat est passé, toujours suivant l'étude de Damien Chamussy, de 13 à 20 entre les sessions 2007-2008 et 2008-2009, puis de 20 à 32 pour les sessions 2008-2009 et 2009-2010 et à 40 pour la session 2010-2011. Toutefois parmi les propositions de loi adoptées par l'Assemblée nationale, on assiste à un certain recul de leur examen par le Sénat. Ainsi les propositions de loi adoptées par l'Assemblée nationale et discutées ensuite au Sénat s'établissaient, comme le note l'auteur, à 1 entre 2006-2007, 10 entre 2007-2008, 11 entre 2008-2009, 9 entre 2009-2010 et 6 entre 2010-2011. Une telle variation ne peut être imputée au fait majoritaire, puisque dans la période examinée, les majorités parlementaires concordaient. Cette étude révèle au contraire une certaine imperméabilisation du Sénat au phénomène majoritaire. En dépit de

²⁷⁸⁷ *Ibid.*

²⁷⁸⁸ « Sur la même période, 16,2 % des lois issues de propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale résultent au moins partiellement d'une initiative de l'opposition, contre 27,8 % au Sénat », *Ibid.*, p.351.

²⁷⁸⁹ Ainsi par les propositions de loi déposées en 1^{er} lieu à l'Assemblée nationale et ayant fait l'objet d'au moins une lecture à l'Assemblée nationale : le nombre est passé de 19 (2007-2008), 22 (2008-2009), 31 (2009-2010), 35 (2010-2011). Par mis les propositions de loi déposées en 1^{er} lieu au Sénat et ayant fait l'objet d'au moins une lecture à l'Assemblée nationale : le nombre est passé de 4 (2008-2008), 6 (2008-2009), 13 (2009-2010), 16 (2010-2011), *in* D. CHAMUSSY, « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », *Jus politicum*, n°6, 2011, p. 13.

la concordance des majorités, le Sénat ne s'estime pas tenu de faire aboutir systématiquement les initiatives législatives des députés, quand bien même ils seraient membres de la majorité.

La nouvelle organisation de l'ordre du jour a ainsi été plus favorable à la discussion des propositions de loi. Cependant, le succès des initiatives sénatoriales n'a de sens, dans un Parlement bicaméral, que si ces dernières sont discutées au sein de l'autre assemblée. Depuis la révision du 23 juillet 2008, l'Assemblée nationale examine « un nombre croissant de propositions de loi d'origine sénatoriale »²⁷⁹⁰ et participe à l'évolution favorable de l'adoption conjointe des initiatives législatives par les parlementaires des deux chambres au-delà de leur configuration majoritaire respective.

2. *L'évolution significative de l'adoption conjointe des propositions législatives*

Il a été observé précédemment que les députés déposaient majoritairement davantage de propositions de loi que les sénateurs. Toutefois l'initiative des parlementaires n'a d'effectivité que dans la mesure où ces dernières sont discutées et adoptées conjointement par les deux chambres et sous réserve que le Gouvernement n'y voit aucune objection. Par ailleurs, cette adoption n'a de sens que par la teneur des sujets sur lesquels portent les initiatives législatives et la capacité de leurs auteurs à s'émanciper de la tutelle majoritaire.

L'alternance de 1981 n'a pas modifié sensiblement la participation de la seconde chambre à la confection de la loi. Ainsi en 1981, 1 proposition de sénateurs fut adoptée et 2 émanant des députés, 4 pour 4 en 1982, 2 pour 3 en 1983, 3 pour 5 en 1984, 3 pour 4 en 1986, 1 pour 2 en 1988, 2 pour 5 en 1989²⁷⁹¹. Le nombre de propositions de loi adoptées par les députés et les sénateurs ne s'avère pas manifestement disproportionné quantitativement alors même que la dissymétrie des majorités aurait pu conduire à affirmer le contraire. Le fait majoritaire a conduit à un détournement de la finalité des propositions de loi déposées

²⁷⁹⁰ La symbiose des majorités sénatoriales et gouvernementale a permis un léger accroissement du nombre de propositions de loi qui ont ensuite été examinées par l'Assemblée nationale, passant de 7 pour la session 2007-2008 à 14 pour la session 2010-2011. Chiffres relevés par *Ibid*, p. 15.

²⁷⁹¹ Chiffres relevés par J. CLUZEL, *Le Sénat dans la société française*, Economica, 1990, p. 94.

par les députés de la majorité. En effet, plusieurs projets de loi constituent la reprise d'anciennes propositions de loi déposées à une époque où les députés étaient membres de la minorité et où la majorité d'alors les avait repoussées²⁷⁹². Les propositions de lois des sénateurs ne sont pas, quant à elles, déposées dans une perspective de relayer les initiatives d'une majorité autrefois minoritaire, ni servir de relais législatif au Gouvernement.

Le système majoritaire tend à condamner les initiatives législatives émanant de l'opposition. La XII^{ème} législature de l'Assemblée nationale illustre l'absence significative de propositions de loi adoptées à l'initiative des députés de l'opposition, ces derniers ne trouvant maintenus au rang de « législateurs d'exception »²⁷⁹³. Sous la XIII^{ème} législature, figure comme concession faite par la majorité gouvernementale à l'opposition l'adoption lors de la session 2007-2008 de la proposition d'Elisabeth Guigou (socialiste) et de Patrice Calméjane (UMP) relative aux conditions de commercialisation et d'utilisation de certains engins motorisés... Régulièrement l'opposition a pu être cosignataire de certaines propositions de loi initiées par les députés de la majorité²⁷⁹⁴, mais rares sont les propositions initiées directement par l'opposition ou par les « groupes minoritaires » et ensuite adoptées²⁷⁹⁵.

Indépendamment des législatures, la révision du 23 juillet 2008 n'a pas permis une hausse significative de l'adoption définitive des propositions de loi de l'opposition : aucune lors de la session 2008-2009, 1 lors de la session 2009-2010²⁷⁹⁶, 1 lors de la session 2010-

²⁷⁹² L'adoption des projets de loi relatifs à la décentralisation, à l'Impôt sur les grandes fortunes, à la suppression de la Cour de sûreté de l'Etat entre 1981 et 1986 ne sont que le prolongement d'initiatives législatives déposées à l'époque par François Mitterrand. Lors de la législature 1988-1993, l'adoption du projet de loi relatif au Revenu Minimum d'Insertion s'inscrivait dans la même logique au regard de la législature 1986-1988.

²⁷⁹³ P. MONGE, *Les minorités parlementaires sous la V^e République*, Dalloz, 2015, p. 268.

²⁷⁹⁴ Par exemple, la proposition de loi de Marie-Louise Fort (UMP) renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public (2009-2010).

²⁷⁹⁵ Notons l'adoption de la proposition déposée par le groupe RRD relative à la réforme des procédures de révision et de réexamen d'une condamnation pénale définitive et la loi relative à la procédure applicable devant le conseil de prud'hommes dans le cadre d'une prise d'acte de rupture du contrat de travail par le salarié (2013-2014). Dans le même sens, la proposition de loi déposée par Laurence Abeille, Éric Allauzet, Brigitte Allain et Isabelle Attard (NI-écologiste), relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques (2014-2015) ; La proposition de loi déposée par Eva Sas, François De Rugy, Brigitte Allain, Barbara Pompili et Laurence Abeille (NI-écologiste) visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques.

²⁷⁹⁶ Proposition de loi de Danièle Bousquet (socialiste) relative aux violences faites aux femmes (2009-2010).

2011²⁷⁹⁷, aucune entre 2011-2012, aucune entre 2012-2013, 3 entre 2013-2014²⁷⁹⁸ et 1 entre 2014 et 2015²⁷⁹⁹. À l'Assemblée nationale, il est observable que la plupart des propositions de loi adoptées sont issues non seulement de la majorité gouvernementale, mais plus spécialement du groupe majoritaire et de son Président²⁸⁰⁰. Il en résulte un monopole croissant de la majorité et plus précisément du groupe majoritaire sur les initiatives législatives parlementaires.

À la seconde chambre, l'emprise de la majorité sur les initiatives législatives parlementaire s'avère moins prégnante. La concordance des majorités entre les deux chambres ne signifie pas le droit pour la majorité sénatoriale de donner un blanc-seing à la majorité gouvernementale. L'étroitesse de la majorité sénatoriale lui permet de formuler des réserves sur les propositions de loi de la majorité gouvernementale dont elle partage les vues. Ainsi lors de la session 2012-2013, la proposition de loi du député François Brottes (socialiste) visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre fut rejetée en première lecture par le vote d'une exception d'irrecevabilité, ce qui conduisit le Gouvernement à donner le dernier mot à l'Assemblée nationale après désaccord en CMP. Il en fut de même avec la proposition de loi visant à reconquérir l'économie réelle qui, à la suite de l'abstention du groupe CRC, ne fut pas votée par la majorité sénatoriale, ce qui

²⁷⁹⁷ Proposition de loi de Jean-Marc Ayrault (socialiste), loi portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer (2010-2011).

²⁷⁹⁸ Proposition de loi de François Sauvadet (UDI) visant à reconnaître le vote blanc aux élections ; Proposition de loi de Paul Salen (UMP) permettant le don de jours de repos à un parent d'un enfant gravement malade ; Proposition de loi de Christian Jacob (UMP) Bernard Accoyer, Yves Albarello, Hervé Gaymard, Christian Kert, Guy Geoffroy et Julien Aubert (UMP) encadrant les conditions de la vente à distance des livres et habilitant le Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions du code de la propriété intellectuelle relatives au contrat d'édition.

²⁷⁹⁹ Proposition de loi déposée par Marc Le Fur, Claude de Ganay, Éric Straumann, Jean-Pierre Vigier et Alain Chrétien (UMP) relative au renforcement de la protection des installations civiles abritant des matières nucléaires.

²⁸⁰⁰ 2012-2013 : Propositions de loi déposées par Bruno Leroux et autres (socialiste) modifiant certaines dispositions issues de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge et celle portant déblocage exceptionnel de la participation et de l'intéressement. 2013-2014, Proposition de loi relative aux modalités de mise en œuvre des conventions conclues entre les organismes d'assurance maladie complémentaire et les professionnels, établissements et services de santé, loi visant à reconquérir l'économie réelle, loi relative à l'interdiction de la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié, loi visant à mettre en place un dispositif de réduction d'activité des moniteurs de ski ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite, afin de favoriser l'activité des nouveaux moniteurs, loi visant à renforcer la responsabilité des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre dans le cadre de la sous-traitance et à lutter contre le dumping social et la concurrence déloyale, loi tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stages, loi facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public, loi relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur.

entraîna l'adoption définitive par l'Assemblée nationale. En dépit de la concordance des majorités, la majorité sénatoriale est libre de proposer des modifications aux initiatives des députés, ce qui peut, le cas échéant, rallonger les navettes et différer la réunion des CMP²⁸⁰¹. La concordance des majorités parlementaires ne dispense pas la seconde chambre d'apporter un regard législatif éclairé sur les initiatives des députés.

La session 2011-2012 témoigne d'un risque important pour la réussite des initiatives législatives de la majorité gouvernementale face à la majorité sénatoriale d'opposition. Cependant de nombreux consensus ont pu être trouvés entre les deux assemblées malgré les différences de majorité. La majorité sénatoriale a ainsi adopté la proposition de loi de Valérie Boyer (UMP) relative à la répression de la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi, celle de Jean-Pierre Door (UMP) relative à l'exercice des professions de santé par les titulaires d'un diplôme obtenu hors de l'Union européenne, celle de Jacques Pelissart (UMP) relative à la refonte de la carte intercommunale ou encore celle d'Olivier Jardé relative à la recherche sur la personne humaine (après accord en CMP). L'alternance de 2014 qui confronta une nouvelle fois l'opposition de la majorité sénatoriale à la majorité gouvernementale se traduit dans le même sens par l'adoption du Sénat de plusieurs propositions de loi issues de députés membres du groupe majoritaire²⁸⁰² ou de « groupes minoritaires » alliés de la majorité gouvernementale²⁸⁰³.

Parmi les propositions de loi adoptées à chaque session parlementaire, les initiatives législatives des sénateurs ont souvent pris l'ascendant sur celles de leurs homologues députés. Lors de la session 2003-2004, sur les 6 propositions de loi adoptées, 5 résultaient d'initiatives sénatoriales. Il en fut de même entre 2005 et 2006 et entre 2006 et 2007 où le nombre des initiatives sénatoriales atteint 7 sur 12 et 8 sur 10.

²⁸⁰¹ Voir par exemple la proposition de loi de Jean-Luc Warsmann (UMP) relative à la simplification et amélioration de la qualité du Droit, adoptée le 2 décembre 2009 avant d'être définitivement adoptée par CMP après deux lectures le 13 avril 2011.

²⁸⁰² 2014-2015 : Proposition de Loi déposée par Bruno Leroux et plusieurs membres du groupe socialiste relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes (accord en CMP) et la loi portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse (accord en CMP).

²⁸⁰³ Proposition de Loi d'Eva Sas et de plusieurs membres du groupe écologistes visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques (2014-2015).

Après 2008, les alternances des majorités sénatoriales et gouvernementales n'ont pas modifié radicalement la proportion des initiatives sénatoriales adoptées conjointement par les deux chambres. Entre 2009 et 2010, 11 propositions de loi sur 22 étaient des initiatives sénatoriales, 15 sur 24 entre 2010 et 2011, 11 sur 19 entre 2012-2013, 9 sur 18 entre 2013-2014 et 6 sur 12 entre 2014 et 2015. L'adoption des propositions de loi issues de la seconde chambre par l'Assemblée nationale révèle à la fois le succès des initiatives des sénateurs, mais également leur aptitude à réunir une double majorité pour leur adoption : au sein de la seconde chambre d'une part, et de l'Assemblée nationale, d'autre part.

Les matières sur lesquelles sont proposées les initiatives législatives sont souvent décriées pour leur faible portée politique et leur incidence médiatique limitée. Cependant, dans l'hypothèse où les initiatives parlementaires reprendraient des éléments du projet présidentiel ou en période de cohabitation du Gouvernement, ces initiatives législatives seraient perçues comme instrumentalisées par le pouvoir exécutif et révéleraient la faible autonomie organique et fonctionnelle des parlementaires à légiférer et du Parlement bicaméral plus généralement. Le fait majoritaire et la structure du Parlement obligent les deux chambres à s'accorder sur des sujets consensuels ou à la portée politique plus réduite. Toujours est-il que la seconde chambre a pu récemment initier plusieurs propositions de loi non négligeables pour l'avenir de la Nation et qui ont trouvé une majorité respective dans les deux chambres pour leur adoption²⁸⁰⁴.

Plus singulièrement dans le système majoritaire de la V^e République, certaines propositions de loi initiées par la majorité sénatoriale peuvent également être soutenues par l'opposition à celle-ci. Il en a été notamment ainsi du vote de la proposition de loi portant réforme de la biologie médicale déposée par Jacky Le Menn (socialiste) et qui à la sortie de

²⁸⁰⁴ Proposition de loi relative à la relance de la négociation collective (2003-2004) ; proposition de loi relative aux compétences des juridictions de proximité (2004-2005) ; Proposition de loi relative aux syndicats des transports d'Ile-de-France (2005-2006) ; Proposition de loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales (2006-2007) ; Proposition de loi relative aux tarifs réglementés d'électricité et de gaz naturel (2007-2008) ; Proposition de loi tendant à la lutte contre le terrorisme (2008-2009) ; Proposition de loi tendant à la lutte contre la fracture numérique (2009-2010) ; Proposition de loi tendant à l'organisation de la médecine du travail (2010-2011) ; Proposition de loi portant abrogation de la loi relative à la majoration des droits de construire (2011-2012) ; Proposition de loi relative à l'instauration du 27 mai comme journée nationale de la Résistance (2012-2013) ; Proposition de loi tendant à renforcer la lutte contre la contrefaçon (2013-2014) ; Proposition de loi visant à introduire une formation pratique aux gestes de premiers secours dans la préparation du permis de conduire (2014-2015).

la CMP, fut votée par l'ensemble du groupe UMP du Sénat lors du scrutin public du 16 mai 2013. Une proposition de loi peut également s'enorgueillir de recueillir la quasi-unanimité de l'hémicycle de la seconde chambre et ainsi de dépasser le clivage majorité/opposition. Il en fut ainsi, lors de la session 2012-2013, de la proposition de loi déposée par Jean-Jacques Mirassou (socialiste), relative à l'instauration du 27 mai comme journée nationale de la Résistance (2 voix d'opposition).

Certaines propositions de loi ont pu être coécrites par un membre de l'opposition et de la majorité sénatoriale afin de maximiser leurs chances d'adoption et de rechercher une « majorité d'idées » dans l'hémicycle. Un tel exercice suppose donc, comme le note René Dosière, que majorité et opposition « apprennent à travailler ensemble, avec un double regard, mais à partir de propositions communes et en suivant le même objectif »²⁸⁰⁵. Ce fut notamment le cas lors de la session 2013-2014 pour la proposition de loi portant création d'une Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales de Jacqueline Gourault (UC) et Jean-Pierre Sueur (socialiste)²⁸⁰⁶. Ces initiatives reflètent les associations transmajeuritaires à la seconde chambre au regard de sujets qui intéressent particulièrement le bicamérisme. Une telle association entre la majorité et l'opposition dans l'initiative législative s'est révélée plus rare à l'Assemblée nationale où le clivage s'opère particulièrement dans l'initiative conjointe.

Si des consensus dans l'adoption des textes entre le groupe majoritaire et le groupe de l'opposition ne sont pas exclus à la seconde chambre, un tel tempérament du phénomène majoritaire peut bénéficier aux « groupes minoritaires ». Certaines propositions de loi de la minorité sénatoriale ont pu trouver des appuis de la majorité sénatoriale pour bénéficier d'un vote à la seconde chambre et corrélativement à l'Assemblée nationale. Il en fut ainsi de la

²⁸⁰⁵ René Dosière, in Assemblée nationale, Journal officiel. Compte rendu intégral, première séance du 25 janvier 2011, p. 469.

²⁸⁰⁶ L'initiative conjointe fut répétée lors de la session 2014-2015 avec la proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat. Voir aussi lors de la session 2010-2011, la proposition de loi tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure de Michel Boutant (socialiste) et Joëlle Garriaud-Maylam (UMP). Plus singulièrement pour la logique majoritaire, celle de Ivan Renar (CRC) et Jacque Valade (UMP) relative aux établissements publics de coopération culturelle lors de la session 2005-2006. 2003-2004 : 5 sur 6 : Communautés aéroportuaires ; Elèves administrateurs du Centre national de la fonction publique territoriale ; Tableau de répartition des sièges de sénateurs ; Relance de la négociation collective ; ou encore la proposition de loi relative au conseil supérieur des Français de l'étranger déposée par Robert Del Picchia (UMP) Monique Cerise-Ben-guiga et Guy Penne (socialiste).

proposition de loi autorisant l'expérimentation des maisons de naissance de Muguette Dini adoptée le 13 juin 2013, alors même que la formation de son auteur (UC) n'en faisait pas un allié du groupe majoritaire. Les propositions de loi sénatoriales proposées par les « groupes minoritaires » peuvent aussi trouver approbation auprès de la majorité notamment sur initiative des groupes charnières historiques de la seconde chambre. Ainsi lors de la session 2012-2013, deux propositions de loi proposées par Jacques Mezard (RDSE) furent adoptées par la majorité sénatoriale et gouvernementale²⁸⁰⁷.

Plus significativement, les initiatives des parlementaires non affiliés à un groupe parlementaire ont pu trouver soutien de la majorité sénatoriale comme lors de la session 2010-2011 pour la proposition de loi de Philippe Adnot (NI) et de Jean-Léonce Dupont (UC) relative aux activités immobilières des établissements d'enseignement supérieur, aux structures interuniversitaires de coopération, et aux conditions de recrutement et d'emploi du personnel enseignant et universitaire. Les parlementaires membres du RASNAG ont également déposé et vu adoptées certaines propositions législatives, à l'instar de Jean-François Le Grand pour la loi relative aux communautés aéroportuaires (2003-2004) et la loi visant à faciliter le transfert des ports maritimes aux groupements de collectivité lors de la session 2007-2008.

À la seconde chambre, les initiatives des groupes de l'opposition peuvent également trouver relais législatif auprès de la majorité. Ces initiatives peuvent être isolées, telle la proposition de loi de Nicole Bricq (socialiste) visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Ile-de-France lors de la session 2010-2011²⁸⁰⁸. Toutefois ces initiatives sont généralement conjointes avec des membres de la majorité sénatoriale pour donner davantage d'autorité comme de volonté de dépasser le clivage partisan. Ainsi lors de la session 2014-2015, les sénateurs Jean-René Lecerf et Jean-Pierre Leleux (UMP) réussirent à faire adopter sans entrave de la majorité gouvernementale une proposition de loi visant à

²⁸⁰⁷ Proposition de loi tendant à modifier la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique en autorisant sous certaines conditions la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires et proposition de loi relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération.

²⁸⁰⁸ Voir aussi la proposition de loi de Daniel Raoul (socialiste) relative aux sociétés publiques locales lors de la session 2009-2010 ; celle de Jean-Pierre Sueur relative à la législation funéraire lors de la session 2008-2009 ; celle de Michel Houel et de Jean-Claude Frécon (socialiste) relative à l'organisation des transports scolaires en Ile-de-France lors de la session 2007-2008.

introduire une formation pratique aux gestes de premiers secours dans la préparation du permis de conduire²⁸⁰⁹.

En dépit de « la modestie »²⁸¹⁰ quantitative et qualitative des propositions de loi face aux projets gouvernementaux, comme le note Priscilla Monge, les initiatives législatives de la minorité parlementaire et de la seconde chambre sont loin d'être insignifiantes. Leur vote et le développement de leur adoption témoignent d'un certain recul du fait majoritaire. Le dépassement du clivage majorité/opposition au stade du dépôt des projets comme des propositions de loi adoptées demeure particulièrement visible dans les instances du travail législatif que sont les commissions permanentes législatives.

Paragraphe 2 : L'importance accordée par la seconde chambre à l'examen technique et pédagogique de la norme législative par les commissions permanentes

Les commissions parlementaires sont investies d'une double mission. Elles occupent d'abord une fonction technique et pédagogique dans la mesure où elles doivent « éclairer leur assemblée sur la portée du texte »²⁸¹¹. Par rapport à la fonction législative du parlementaire, elles possèdent ensuite une fonction instructive et corrective par la proposition de modification à la norme législative. Les commissions parlementaires sont « consubstantielles à l'identité du Sénat »²⁸¹². Une telle conception a bénéficié de l'aubaine permise par le pouvoir constituant dérivé en 2008, faisant des commissions parlementaires « les grandes gagnantes de la revalorisation du Parlement »²⁸¹³. La technicité législative exige le respect d'une organisation et d'un fonctionnement favorables à l'expression pluraliste et à la sagacité des débats visant à l'amélioration quantitative et qualitative de la

²⁸⁰⁹ Voir également dans la session 2005-2006, la proposition de loi relative aux violences au sein du couple de Nicole Borvo-Cohen-Seat (CRC) et Roland Courteau (socialiste). Celle de Annie David (CRC), lors de la session 2005-2006 avec la proposition de loi relative aux délégués départementaux de l'Éducation nationale.

²⁸¹⁰ « Le temps d'une proposition, leur situation de minorité s'efface devant la volonté politique de faire adopter un texte, qui bien que modeste, contribuera pour une petite part à faire évoluer le droit existant », in P. MONGE, *op. cit.*, p. 273.

²⁸¹¹ Y. GUCHET, *op. cit.*, p. 152.

²⁸¹² A. DELCAMP, « Accueil », *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, *op. cit.*, p. 84.

²⁸¹³ M. TOUZEIL-DIVINA, « Une dévalorisation parlementaire continue ! », *Politeia*, n°18, 2010, p. 79.

norme (A). Le travail en commission doit ensuite produire une certaine valeur ajoutée dans la discussion et la modification de la loi, dans des proportions qui peuvent se distinguer des attentes du Gouvernement (B).

A. L'autonomisation organisationnelle des commissions législatives

La conjonction des mécanismes de rationalisation du parlementarisme et du fait majoritaire n'a pas réussi à atténuer le rôle central des commissions et de leurs membres dans l'instruction de la norme législative. La préservation d'une autonomie statutaire favorable à la spécialisation des parlementaires (1), conjuguée à l'ouverture à l'opposition des fonctions directionnelles du bureau des commissions, permettent une meilleure association de la minorité à la décision arrêtée en commission par la majorité (2).

1. La préservation d'une autonomie statutaire des commissions législatives

Le principe de l'élection des commissaires siégeant au Parlement bicaméral a été maintenu partiellement sous la V^e République. Ce système comportait des avantages certains « la connaissance des membres des groupes, le choix éclairé, l'assurance du maintien »²⁸¹⁴. En réalité, la désignation des commissaires s'effectue « par nomination consensuelle »²⁸¹⁵ entre les groupes politiques et l'absence de groupe majoritaire au Sénat oblige les formations à la discussion et parfois à l'abnégation. Au sein de la commission, les sénateurs d'une même formation « ne forment pourtant pas une entité, mais plutôt une addition de personnalités »²⁸¹⁶. Dans chaque commission figurent des parlementaires qui, même « s'ils n'étaient au départ ni des juristes, ni des spécialistes de sujets traités par la commission, ont acquis une expérience particulière »²⁸¹⁷ et cette spécialisation participe d'une émancipation organique et corrélativement organisationnel du Parlement bicaméral.

²⁸¹⁴ JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Ed. Panthéon-Assas, 2004, p. 546.

²⁸¹⁵ L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^e République*, Economica, 2000, p. 138.

²⁸¹⁶ *Ibid*, p. 184.

²⁸¹⁷ « Respectés (les commissaires) et pour certains redoutés des ministres qui ont affaire à eux, bénéficiant auprès de leurs collègues, tous groupes politiques confondus d'une autorité réelle ce sont eux qui font la véritable force des commissions. C'est grâce à eux que celles-ci peuvent dégager au fil des ans, sur tel ou tel dossier, une position qui ne se confond pas toujours avec celle de la majorité de

Le fait majoritaire n'encourage pas les parlementaires à se spécialiser. En effet, la majorité parlementaire constitue symétriquement à l'Assemblée nationale la majorité gouvernementale. Dans la mesure où le Sénat ne soutient pas systématiquement le Gouvernement, puisque ce dernier n'est pas l'émanation de la majorité sénatoriale, les parlementaires de la seconde assemblée peuvent se permettre une meilleure spécialisation législative et ainsi une certaine distance vis-à-vis du Gouvernement.

La Constitution du 4 octobre 1958 a entendu briser « la correspondance »²⁸¹⁸ entre les commissions permanentes et les ministères. Ce précepte s'est traduit, comme il a été vu, par un abaissement drastique du nombre de commissions destiné à limiter l'influence des commissions parlementaires sur le ministère. À raison de l'installation durable du phénomène majoritaire, le plafond de six commissions était devenu « excessif »²⁸¹⁹. Ces commissions surpeuplées étaient assimilées à des « petits parlements »²⁸²⁰. Ainsi avec ses 140 membres, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale était dotée de compétences « très larges, voire trop en raison de leur caractère assez disparate »²⁸²¹. Le fait qu'une commission regroupe la compétence de plusieurs ministères est loin d'être critiquable comme le note Jean-Louis Héryn, « ce qui lui donne une vision d'ensemble et contribue à une certaine cohérence entre les branches les plus importantes de notre droit »²⁸²². Le décloisonnement des compétences des commissions peut alors permettre une plus grande « liberté d'esprit »²⁸²³ des parlementaires et accroître la technicité de leur spécialité. Une telle organisation permet de mieux évaluer la charge de travail des commissions et d'assurer structurellement à l'intérieur, comme au sein de chacune des deux assemblées, un partage plus équilibré des travaux législatifs.

l'assemblée et s'en distingue comme la politique d'un ministre, peut parfois se distinguer de celle du gouvernement auquel il appartient », in J. CLUZEL, « Le Sénat, ses pouvoirs, ses missions », *Revue des sciences morales et politiques*, n°1, Paris, 1992, p. 57. Dans le même sens, « un parlementaire peut devenir un véritable spécialiste d'un domaine. Chaque fois qu'il sera question de la matière dont il est fêru, on lui confiera le rapport. Il se forge ainsi un véritable réseau de contacts privilégiés », M. ABELES, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Odile Jacob, 2000, p. 108.

²⁸¹⁸ A-M. LE-POURHIET, *op. cit.*, p. 415.

²⁸¹⁹ E. BALLADUR, *Une V^e République plus démocratique*, Fayard et La Documentation française, 2008, p. 94.

²⁸²⁰ G. BERGOUGNOUS, « Les commissions parlementaires et le processus d'élaboration de la loi en France », in *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, *op. cit.*, p. 169.

²⁸²¹ C. LUQUIENS, « Quels changements dans la vie de l'Assemblée nationale depuis 2008 ? », in *Le Parlement renforcé ? : bilan et perspective de la réforme de 2008*, *op. cit.*, p. 163.

²⁸²² J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, Montchrestien, 2^{ème} éd., 2012, p. 79.

²⁸²³ B. TRICOT, R. HADAS-LEBEL, D. KESSLER, *op. cit.*, p. 359.

Avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et le rehaussement du nombre de commissions à huit dans chaque assemblée, la création d'une commission des affaires familiales et sociales et de la commission des affaires culturelles et de l'éducation s'avère indiscutablement positive à l'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale a entendu s'aligner sur le modèle existant au Sénat depuis 1958. Le problème se posait identiquement pour l'ancienne commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire qui comportait un nombre voisin de membres. La création de la commission du développement durable a pu ainsi permettre de mettre fin à la « largesse et à la diversification »²⁸²⁴ de la précédente commission. Le Sénat a procédé à la création d'une commission identique.

L'élargissement du nombre de commissions coïncide avec celui de leur champ de compétence et participe d'une meilleure « instruction de la loi »²⁸²⁵. En effet la technicité législative et la capacité à se détacher organiquement du Gouvernement ne peuvent intervenir que dans un cercle plus restreint où s'exercent des compétences moins étoffées. L'absence de correspondance exacte dans les compétences des commissions composant un Parlement bicaméral participe du bicamérisme différencié et favorise corrélativement son autonomie organisationnelle interne.

Les commissions législatives sont dites « permanentes » dans la mesure où leur existence comme leur achèvement ne sont pas conditionnés à la connaissance du sujet législatif traité. La permanence comporterait comme avantages principaux « la création de spécialistes par les études qui y sont poursuivies »²⁸²⁶. L'augmentation du nombre de

²⁸²⁴ *Ibid*, p. 164.

²⁸²⁵ G. BERGOUGNOUS, « Les commissions parlementaires et le processus d'élaboration de la loi en France », *op. cit*, p. 168.

²⁸²⁶ JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *op. cit*, p. 545. A titre illustratif, la spécialisation des parlementaires peut porter sur plusieurs thématiques : Administration locale, Lionel de Tinguy du Pouet (UCDP), Roger Quilliot (socialiste), Pierre Schiélé (UC), Raymond Marcellin (UREI) ; Questions juridiques : Charles Lederman (communiste), Jacques Thyraud (RI), Pierre Marcellin (RI), Paul Pillet (UCDP), Etienne Dailly (GD) ; Economie et finances : Jean-Pierre Fourcade (RPR), Edouard Bonnefous (GD), Maurice Blin (UC), Robert Laucournet (socialiste), Michel Chauty (RPR), Jean-François Pintat (UREI), Edgard Pisani (socialiste) ; Questions sociales : Jean Chérioux (RPR), Jean Béranger (GD), Robert Schwint (socialiste), Jean Mézard (CNIP), Jacques Henriot (UREI), Jean-Marie Girault (RI), Brigitte Gros (GD) ; affaires étrangères : Jean Lecanuet (UC), Robert Pontillon (socialiste), Jacques Chaumont (RPR), Jacques Habert (RI), Pierre-Christian Taittinger (RPR) ; Affaires culturelles : Jean Cluzel (UC), Jacques Carat (socialiste), Henri Caillaud (GD), Roland Ruet (UREI), Michel Miroudot (RI), André Fosset (UC), Dominique Pado (UC), Henri Goetschy (UC), Léon Eeckhoutte (socialiste), Adolphe Chauvin (GD), in, *Le métier politique et la conquête du pouvoir*, 1980, p.185-186.

commissions permet une réduction du nombre de parlementaires et corrélativement « le regroupement, dans chaque commission, de parlementaires, suivant un secteur particulier d'activité »²⁸²⁷. La hausse du nombre de commissions peut permettre sur le long terme un renforcement de la spécialisation des parlementaires, la sagacité des débats et l'instruction législative et de lutter contre l'absentéisme parlementaire. Avec sept commissions permanentes à la seconde chambre contre huit à l'Assemblée nationale, les sénateurs ont gardé un nombre de commissions plus faible que le plafond constitutionnellement fixé. Actuellement les affaires étrangères et la défense nationale continuent de faire l'objet d'une commission unique alors que cette dernière est dédoublée à l'Assemblée nationale.

Ce plafond instauré par le constituant permet de préserver l'autonomie organisationnelle des assemblées suivant laquelle le Parlement bicaméral « doit rester libre de ses choix »²⁸²⁸. Ce choix révèle que l'augmentation du nombre de commissions n'était pas pour la seconde chambre « une priorité »²⁸²⁹. Un tel choix peut s'expliquer par une autre organisation du système des compétences des commissions qui se justifie dans le bicamérisme différencié de la V^e République qui n'exige pas une correspondance stricte entre les commissions permanentes des deux assemblées.

L'effectif de sénateurs moindre que celui des députés peut justifier un nombre moindre de commissions. En effet, la hausse du nombre de commissions aboutit à une diminution du nombre de commissaires. Or la hausse à huit commissions risquerait d'aboutir à une nouvelle diminution du nombre de parlementaires, ce qui tendrait à diminuer leur influence vis-à-vis de leurs homologues de l'autre Assemblée. L'effectif des commissions a toujours été plus « réduit »²⁸³⁰ au Sénat qu'à l'Assemblée nationale et jusqu'à la révision du 23 juillet 2008, les différences en termes d'effectifs étaient « moins marquées »²⁸³¹ au sein des deux chambres, d'une part, et entre les deux assemblées, d'autre part²⁸³².

²⁸²⁷ C. LUQUIENS, « Quels changements dans la vie de l'Assemblée nationale depuis 2008 ? », *op. cit.*, p. 165.

²⁸²⁸ M. AMELLER, « Le comité consultatif pour la révision de la Constitution et le Parlement », *RFDC*, n°14, 1993, p. 268.

²⁸²⁹ P. TÜRK, « Le statut des commissions permanentes : une évolution sans révolution », in *Une nouvelle Constitution ?*, *op. cit.*, p. 211.

²⁸³⁰ B. TRICOT, R. HADAS-LEBEL, D. KESSLER, *Les institutions politiques françaises*, PFNSP et Dalloz, 2^{ème} éd., 1995, p. 359.

²⁸³¹ *Ibid.*

²⁸³² Avant le renouvellement sénatorial de 2004, les effectifs étaient pour le Sénat étaient : Affaires culturelles, 52 ; affaires économiques, 78 ; affaires étrangères et défense, 52 ; affaires sociales, 52, finances, 43 ; lois, 44.

Avec huit commissions permanentes contre 7, le nombre de parlementaires demeure assez équilibré au sein de chaque assemblée. À la suite de la résolution modifiant le règlement du Sénat du 18 mai 2015 et à compter du renouvellement sénatorial de 2017, chaque commission comportera quasi paritairement 50 membres²⁸³³. La création de deux commissions parlementaires supplémentaires à l'Assemblée nationale a permis un meilleur rééquilibrage dans l'effectif des commissaires, chaque commission comportant une moyenne de 73 parlementaires. Le rééquilibrage de l'effectif des commissions participe ainsi d'une meilleure spécialisation des commissaires qui doit permettre une meilleure instruction de la norme législative, finalité d'autant plus appréciable qu'elle s'inscrit dans les vertus institutionnelles incombées au bicamérisme.

L'organisation et la spécialisation des commissions parlementaires est un « facteur déterminant du rôle politique »²⁸³⁴ de celles-ci. En effet, elles peuvent « s'affirmer » comme le note Pierre Pactet, face au Gouvernement et plus largement à l'ensemble de l'Assemblée, technicité, rigueur et travail législatif consciencieux. En cultivant la différenciation structurelle de ses commissions avec l'Assemblée nationale, la seconde chambre entend également, renforcer le rôle politique de celles-ci en n'excluant pas la minorité de la direction de leurs travaux.

2. *Le maintien du pluralisme représentatif dans les organes directeurs des commissions*

La hausse du nombre de commissions par la révision du 23 juillet 2008 doit encourager une répartition conventionnelle plus audacieuse entre la majorité et l'opposition, même si telle n'était pas la première intention du constituant. Les commissions sont dans les deux assemblées composées à la proportionnelle des groupes politiques. Le règlement du

²⁸³³ Art.7 RS (à compter du renouvellement de 2017) : La commission des affaires économiques, qui comprend 51 membres, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, qui comprend 49 membres, la commission des affaires sociales, qui comprend 51 membres, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, qui comprend 49 membres, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui comprend 49 membre, la commission des finances, qui comprend 49 membres, La commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, qui comprend 49 membres.

²⁸³⁴ P. PACTET, « Les commissions parlementaires », *RDP*, 1954, p. 153.

Sénat s'avère plus « bienveillant »²⁸³⁵ que celui de l'Assemblée nationale puisque les membres du RASNAG participent avec les groupes à la répartition concertée des fonctions de commissaires (Art.8 RS). Le règlement de l'Assemblée n'accorde que les sièges vacants aux parlementaires NI (Art.37 al.3 RAN). Le faible nombre de commissions a longtemps servi de prétexte à la majorité pour refuser les concessions à l'opposition²⁸³⁶. La réduction du nombre de commissions laissait craindre visiblement le risque pour la majorité de ne plus être majoritaire dans le nombre global des commissions. La hausse du nombre de commissions permettra vraisemblablement de maintenir la Présidence de la commission des finances à l'opposition et d'encourager par la suite, la représentativité « de la minorité dans leur présidence »²⁸³⁷. En dépit de l'alternance de 1981, le Sénat a conservé avec constance, le souci d'assurer une représentation de l'ensemble des sensibilités de sa majorité, tout en associant la minorité dans la répartition des postes de direction, au sein des commissions permanentes.

Au Sénat, les commissaires sont désignés après chaque renouvellement partiel tandis qu'à l'Assemblée nationale, les commissaires sont nommés en début de législature et renouvelés chaque année (Art.37 RAN). La désignation des postes de commissaire est établie au sein de chaque assemblée à la proportionnelle des groupes (Art.25 RAN et 8 al.2 RS). Jusqu'en 1986, comme le note Alain Delcamp, la répartition proportionnelle au sein des commissions s'étendait même « à la présidence de celle-ci »²⁸³⁸. La proportionnelle assure à l'opposition et plus largement à la minorité une certaine représentation, mais qui ne saurait corriger son « impuissance numérique »²⁸³⁹. Cette correction passe par l'octroi de la responsabilité (présidence, rapport...) et surtout par les capacités de son titulaire à sortir du clivage majorité/opposition dans l'espoir de réunir des « majorités d'idées ». Les concessions progressives de la majorité à l'opposition dans l'octroi de fonctions décisionnelles (Présidence et vice-présidence) au Bureau ne sont arrivées à l'Assemblée

²⁸³⁵ M. MAUGUIN-HELGESON, *op. cit.*, p. 166.

²⁸³⁶ G. CARCASSONNE défendait notamment l'idée que « aucune majorité, jamais ne renoncera à trois présidences, mais toute majorité pourrait accepter l'idée de n'en conserver que six sur dix ou douze », in « La place de l'opposition : le syndrome français », *Pouvoirs*, n°98, 1998, pp. 84-85.

²⁸³⁷ *Ibid.*, p. 85.

²⁸³⁸ A. DELCAMP, in *Dictionnaire de droit constitutionnel*, J-L. PARODI et O. DUHAMEL (dirs.) PUF, 1992, p. 179.

²⁸³⁹ C-M. PIMENTEL, « L'opposition ou le procès symbolique du pouvoir ? », *Pouvoirs*, n°108, 2004, p. 47.

nationale qu'en 1986, lorsque Roland Dumas accepta la Présidence de la commission des affaires étrangères entre 1986 et 1987, suivi par Valéry Giscard d'Estaing entre 1988 et 1990. A ces concessions tardives de la majorité à l'Assemblée nationale, la structure bicamérale du Parlement a permis une répartition plus harmonieuse des fonctions directionnelles au sein des commissions de la seconde chambre.

Les bureaux des commissions sont renouvelés tous les ans à l'Assemblée et tous les trois ans au Sénat. La répartition des postes obéit cependant à des « règles internes entre les groupes », permettant d'accroître la stabilité des titulaires.

Entre 1959 et 1981, le Sénat a connu d'inamovibles Présidents de commission, dont la longévité ne peut être imputée à la seule longévité du mandat parlementaire. Certains de ces titulaires furent des membres historiques de la majorité sénatoriale, tels que Raymond Bonnefous (RI) pour la commission des lois (1959-1971), Jean Bertaud (UNR) pour la commission des affaires économiques (1959-1977), Louis Gros (RI) pour les affaires culturelles (1959-1974). Plus singulièrement, les différentes législatures de l'Assemblée nationale n'ont pas encouragé le Sénat à refuser de nommer des membres issus de l'opposition à la majorité sénatoriale et même gouvernementale. Le Sénat a admis prématurément « la coresponsabilité de la majorité et de l'opposition »²⁸⁴⁰ dans l'occupation des postes de commissaire en raison de l'hétérogénéité de sa majorité et d'un consensus institutionnel plus favorable au pluralisme. Ainsi jusqu'en 1983, le groupe socialiste a détenu avec Marcel Darou (1972-1974, Marcel Souquet (1975-1977) et Robert Schwint (1978-1983), la présidence de la commission des affaires sociales. De même, entre 1978 et 1984, le groupe socialiste détenait avec Léon Eeckhoutte, la présidence de la commission des affaires culturelles. De telles nominations n'ont jamais été observables dans des proportions si élevées à l'Assemblée nationale. Il en résulte que « les conditions politiques ne sont pas à elles seules, déterminantes dans la nomination d'un président de commission »²⁸⁴¹.

L'alternance de 1981 n'a pas entraîné un changement radical dans l'occupation des présidences, le Sénat souhaitant opposer à la nouvelle majorité et à son Gouvernement des parlementaires techniciens et expérimentés. Par ailleurs ces fonctions furent souvent

²⁸⁴⁰ D. JOUVE, « Les droits de l'opposition à la suite de la révision constitutionnelle de 2008 : Atténuation ou renforcement de la démocratie majoritaire ? », *RDP*, 2014, p. 462.

²⁸⁴¹ P. MONGE, *op. cit.*, p. 294.

occupées par des membres « minoritaires » de la majorité sénatoriale, le groupe RPR se refusant dans cette période de s’arroger la totalité des commissions en dépit de son ascendance numérique. Ainsi, Edouard Bonnefous (GD) occupa entre 1973 et 1983 la commission des finances, Léon Jozéau-Marigné (RI) la commission des lois entre 1972 et 1983 et Jean Lecanuet (UCDP) la commission des affaires étrangères et de la défense entre 1978 et 1993 et son successeur Xavier de Villepin (1994 et 2002).

L’hétérogénéité de la majorité sénatoriale a systématiquement empêché l’existence d’un groupe majoritaire et ainsi le monopole des présidences en commission. Le Sénat a toujours cherché à associer l’ensemble des éléments de sa majorité à la répartition des fonctions décisionnelles en commission. On observe alors depuis 1981, un maintien des présidences occupées par ces formations minoritaires de la majorité sénatoriale. Ainsi Jacques Larché (RI) entre 1983 et 2001 occupa sans discontinuité la commission des lois, Jean-Pierre Fourcade (RI) celle de la commission des affaires sociales entre 1984 et 1999 ou Jean-François Poncet pour le RDSE avec la commission des affaires économiques entre 1987 et 2001.

Entre 1981 et 2004, une quasi-parité s’observe dans la répartition des sièges, le groupe majoritaire en termes de sièges n’étant jamais majoritaire sur les six présidences de commissions permanentes²⁸⁴². Depuis 2004, le groupe UMP du Sénat est devenu il est vrai majoritaire, mais la répartition des postes de président s’avère plus généreuse pour la minorité qu’à l’Assemblée nationale. Ainsi entre 2002 et 2011, exception faite de la commission des finances, le groupe UMP de l’Assemblée nationale, groupe majoritaire, monopolisa l’ensemble des présidences de commissions, alors que le groupe UMP du Sénat (groupe majoritaire jusqu’en 2011) céda deux présidences au groupe UC (les finances et les affaires sociales).

Entre 2011 et 2014, le Sénat a renoué avec « le pluralisme dans l’attribution des présidences de commission »²⁸⁴³. Le groupe socialiste, majoritaire, ne conserva que 3 présidences sur sept, laissant la présidence de la commission des affaires sociales au CRC,

²⁸⁴² 1980-1983 : GD (1), UCDP (1), RI (1), RPR (1), socialiste (2) ; 1983-1986 : RPR (3 depuis 1984), UCDP (1), RI (2) ; 1986-1998 : RPR (2), RI (2), RDSE (1), UC (1) ; 1998-2001 : UC (2), RI (2), RDSE (1), RPR (1) ; 2002-2004 : UC (2), RI (2), RPR (2).

²⁸⁴³ P. MONGE, *op. cit.*, p. 294.

au groupe écologiste celle des affaires culturelles, de l'éducation et de la communication et au RDSE celle de l'aménagement du territoire et du développement durable. Depuis 2014, le groupe UMP a conservé la présidence de 4 commissions, laissant au groupe UDI-UC la présidence de la commission du développement durable et des affaires culturelles.

Si le règlement de l'Assemblée nationale attribue de droit la Présidence de la commission des finances à un membre de l'opposition, cette dévolution a été décidée conventionnellement. Son absence illustre le fait que la répartition consensuelle des postes à responsabilité est possible entre la majorité et l'opposition et que toute mention dans le règlement serait superfétatoire. À l'Assemblée nationale, la mention dans le règlement est rendue nécessaire, car le fait majoritaire peut toujours prévaloir et mettre fin à une convention usagère pour les parlementaires. L'octroi de la Présidence de la commission des finances à l'opposition relève d'un aspect symbolique et d'une certaine entorse au fait majoritaire. En effet, en vertu de son rôle accru, son Président « ne doit pas pouvoir être suspecté de complaisance envers le gouvernement ou le chef de l'État »²⁸⁴⁴. Cette modification entraîne en tout état de cause un rapprochement de l'Assemblée nationale avec le *Bundestag* et la Chambre des Communes, « puisque dans ces deux assemblées la désignation d'un membre de l'opposition à la tête de la commission des finances y est traditionnelle »²⁸⁴⁵.

Dans cette « période d'alternance rapide des majorités à l'Assemblée nationale », cette stabilité confère aux titulaires une connaissance approfondie des problèmes et les place le plus souvent en position favorable face à des ministres moins expérimentés²⁸⁴⁶. À l'Assemblée nationale, l'apparition du phénomène majoritaire a emporté un effet réellement confiscatoire des présidences de commission par la majorité. Cet effet s'est révélé bien plus important après 1981. En effet, entre 1959 et 1980, le groupe majoritaire n'a jamais revendiqué le monopole de la présidence des commissions et autorisait régulièrement ses

²⁸⁴⁴ « Elle traduit la volonté de développer le contrôle parlementaire et de donner un statut à l'opposition », M. TROPER et F. HAMON, *Droit constitutionnel*, LGDJ, 33^{ème} éd., 2011, p. 679.

²⁸⁴⁵ C. DE NANTOIS, *op. cit.*, p. 383.

²⁸⁴⁶ A. DELCAMP, « L'importance du travail en commission au Sénat », in, *Mélanges P. Gélard*, Montchrestien, 2000. p. 173.

alliés à disposer d'au moins deux présidences de commission sur les six²⁸⁴⁷. Entre 1981 et 1986, le groupe socialiste s'est accaparé la totalité des présidences de commission à l'exception de celles des affaires économiques accordée à Gustave Ansart (communiste).

Après la reconduction d'une présidence à l'opposition par le Gouvernement Rocard entre 1988 et 1990 en la personne de Valéry Giscard d'Estaing, le fait majoritaire a repris ses droits entre 1990 et 1993 où le groupe socialiste s'est accaparé la totalité des commissions. En la présence d'une majorité relative, le groupe socialiste n'a pas entendu conférer davantage de postes décisionnels à ses alliés minoritaires.

Entre 1997 et 2002, le Gouvernement Jospin suivra la pratique de la VII^{ème} législature en concédant la seule commission des affaires économiques au groupe communiste (André Lajoinie). Le retour d'une majorité absolue au profit du groupe UMP entre 2002 et 2007 a entraîné à nouveau la monopolisation de l'ensemble des postes de président de commission. Depuis 2007, la modification du règlement de l'Assemblée nationale permet à un membre du groupe de l'opposition de présider la commission des finances, mais le groupe majoritaire n'a pas pour autant entendu céder la moindre présidence d'autres commissions à l'une des formations minoritaires. Le principe fut répété sous la XIV^{ème} législature en dépit de la hausse du nombre de commissions.

La présidence des commissions illustre la précarisation de la fonction en raison du phénomène majoritaire. Depuis 1981 à l'Assemblée nationale, aucun parlementaire n'a présidé une commission pendant deux législatures successives. Or entre 1959 et 1981, plusieurs parlementaires ont survécu aux différentes législatures à l'instar de Jean Foyer pour la commission des lois (1973-1981), Maurice Lemaire pour la commission des affaires économiques (1959-1973), Henry Berger pour les affaires culturelles et sociales (1974-1981) ou Maurice Couve de Murville (1974-1981) pour les affaires étrangères. La succession des alternances entre la gauche et la droite semble être l'explication principale à l'absence de reconduction par la nouvelle majorité des intéressés à leur poste. Toutefois l'absence

²⁸⁴⁷ Sous la II^{ème} législature (1962-1968), les RI et le CD ont occupé chacun une commission (La Défense pour André Moynet et les Affaires étrangères pour Maurice Schumann). Sous la IV^{ème} (1969-1973) ; sous la V^{ème} (1973-1978), les RI posséderont trois commissions (Finances avec Fernand Icart, puis Baudis, Affaires économiques avec Jacques Fouchier et Défense avec Albert Voilquin puis Raymond Dronne pour le RCDS) ; Sous la VI^{ème} (1978-1981), l'UDF possédera 2 commissions (les affaires économiques avec Michel Durafour et la défense avec Marcel Bigeard).

d'alternance ne garantit pas nécessairement le maintien des présidents à leur poste alors même que certains ont été réélus parlementaires. Ainsi entre 2002 et 2012, à l'exception de Guy Tessier (Défense) et des parlementaires non réélus ou démissionnaires, aucun des présidents en poste ne fut maintenu en fonction alors même que la majorité parlementaire conserva ses sièges en 2007.

A la seconde chambre, la présidence d'une commission est le fruit « d'une longue expérience parlementaire »²⁸⁴⁸. La longévité des présidents de commission au Sénat tient moins à l'absence significative d'alternance qu'à l'acquisition progressive et reconnue d'une personnalité législative. Plusieurs présidents de commission s'imposent désormais « à la fois par leur statut politique et par leurs compétences techniques »²⁸⁴⁹. Cette permanence illustre le fait qu'une personnalité parlementaire peut survivre, comme le note Alain Delcamp, à plusieurs majorités à l'Assemblée et, au sein de ces alternances, à plusieurs Gouvernements²⁸⁵⁰. À l'Assemblée nationale, la concession d'une présidence vient « d'une volonté politique de l'exécutif ou de la formalisation des règles »²⁸⁵¹. Si au Sénat, le président de la commission est généralement membre de la majorité, sa fonction le conduit à une certaine « responsabilisation »²⁸⁵² qui transcende le clivage majorité/opposition.

Le pluralisme sénatorial s'observe également dans l'ensemble du bureau des commissions. Initialement le nombre de vice-présidents des commissions n'était pas exactement fixé par le règlement du Sénat et leur nombre s'établissait généralement à 4. Si la composition du bureau des commissions a lieu à la proportionnelle suivant « une tradition ancrée au Sénat »²⁸⁵³, le nombre de postes de vice-président restait inférieur à celui des groupes politiques. Dans une résolution du 21 novembre 1995, le Sénat a augmenté le nombre de vice-présidences des commissions de quatre à six afin de permettre à chaque groupe d'avoir au moins une vice-présidence²⁸⁵⁴. Le règlement précise également qu'il inclut

²⁸⁴⁸ *Ibid.*

²⁸⁴⁹ J-P. DUPRAT, « L'évolution des conditions du travail parlementaire en France : 1945-1995 », *LPA*, 29 janvier 1996, n°13, p. 9.

²⁸⁵⁰ A. DELCAMP, « Accueil », *op. cit.*, p. 84

²⁸⁵¹ Dans le premier cas « elle peut récompenser une fidélité ou l'encourager », *in* P. MONGE, *op. cit.*, p. 293.

²⁸⁵² G. CARCASSONNE, « La place de l'opposition : le syndrome français », *op. cit.*, p. 77.

²⁸⁵³ A. DELCAMP, *in Dictionnaire de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 179.

²⁸⁵⁴ « Du même coup, disparaîtraient deux inconvénients révélés par la pratique actuelle. En effet, un nombre de vice-présidents inférieur à celui des groupes politiques a pour effet d'écartier

obligatoirement la représentation de tous les groupes politiques (Art.13 RS). Les bureaux sont aujourd'hui fixés à huit pour les vice-présidences à la suite du vote de la résolution du 2 juin 2009 et le nombre de secrétaires est fixé, suivant le même principe, par fraction de 10 membres de l'effectif des commissions (résolution du 11 mai 2004). En vue « d'assurer la représentation proportionnelle des groupes »²⁸⁵⁵, le nombre de vice-présidents peut être augmenté afin d'assurer à chaque groupe au moins un poste parmi ceux de président et de vice-président (Art.13 al.2 quater RS), ce qui témoigne de la volonté de la seconde chambre d'offrir une représentation à la minorité, en contournant au besoin le plafond réglementairement fixé.

Le dernier renouvellement sénatorial a illustré une meilleure association de la minorité aux postes de vice-président. Le groupe majoritaire et le groupe minoritaire possèdent une représentation quasi-paritaire dans les postes de vice-président²⁸⁵⁶. La parité est rigoureusement appliquée dans la répartition des postes de secrétaire entre le groupe majoritaire et le groupe de l'opposition²⁸⁵⁷.

À l'Assemblée nationale, le bureau des commissions permanentes est désigné au scrutin majoritaire (Art.39 RAN). À la suite de la VIII^{ème} législature, il a été possible d'assister à quelques concessions majoritaires à l'égard de l'opposition au Palais Bourbon, comme le note Julie Benetti, dans le bureau des commissions permanentes²⁸⁵⁸. Depuis 1988,

systématiquement des vice-présidences le Groupe communiste républicain et citoyen ; d'autre part il pénalise le groupe dont est issu le président de la commission car ce groupe se voit privé de vice-présidence », in, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du règlement et de l'Administration générale*, D. HOEFFEL (dir.), n°75, Session 1995-1996, Sénat, p. 13.
²⁸⁵⁵ *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du règlement et de l'Administration générale tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, in P. GELARD (dir.), n°427, Session 2008-2009, Sénat, p. 10.

²⁸⁵⁶ Commission des affaires économiques : Socialiste (3), LR (3), UDI-UC (1), RDSE (1), écologiste (1), CRC (1) ; Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées : Socialiste (3), LR (3), UDI-UC (1), RDSE (1), écologiste (1) ; Commission des affaires sociales : Socialiste (3), LR (3), UDI-UC (1), RDSE (1), écologiste (1) ; Commission de la culture : Socialiste (3), LR (4), UDI-UC (1), RDSE (1), écologiste (1) ; Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable : Socialiste (3), LR (4), RDSE (1), écologiste (1) ; commission des finances : Socialiste (2), LR (4), RDSE (1), écologiste (1), CRC (1), UDI-UC (1) ; Commission des lois : Socialiste (3), LR (3), RDSE (1), écologiste (1), CRC (1), UDI-UC (1)

²⁸⁵⁷ Commission des affaires économiques : Socialiste (1), LR (1), UDI-UC (1) ; Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées : Socialiste (2), LR (2), UDI-UC (1) ; Commission des affaires sociales : Socialiste (2), LR (2), UDI-UC (1) ; Commission de la culture, de l'éducation et de l'éducation : Socialiste (2), LR (2), UDI-UC (1) ; Commission d'aménagement du territoire et du développement durable : UDI-UC (1) et socialiste (1) ; commission des finances : socialiste (2) et LR (2) ; commission des lois : socialiste (2) et LR (2).

²⁸⁵⁸ J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, op. cit, p. 81.

on assiste à une meilleure représentation de l'opposition au sein des postes de vice-président et de secrétaire des commissions. Ainsi entre 1993 et 1995, le parti socialiste a possédé une vice-présidence dans les six commissions permanentes de l'Assemblée nationale, expérience renouvelée par la nouvelle majorité en 1997 vis-à-vis du groupe RPR.

À l'Assemblée nationale, comme le note Priscilla Monge, il a fallu attendre la révision du 23 juillet 2008 pour que l'effectif du bureau des commissions soit augmenté²⁸⁵⁹. Depuis la résolution du 27 mai 2009, le bureau des commissions permanentes est formé d'un président, quatre vice-présidents et de quatre secrétaires pour les commissions. Toutefois les concessions de la majorité gouvernementale envers l'opposition se sont révélées décevantes en termes de représentativité pour les postes de vice-président sous la XIII^{ème} législature²⁸⁶⁰.

Depuis 1981, s'observe une répartition moins pluraliste qu'à la seconde chambre. À l'occasion de la XIV^{ème} législature, on constate au sein de chaque commission, une concentration importante de sièges au profit du groupe majoritaire et au détriment de l'opposition. Non seulement l'ensemble des formations ne sont pas représentées au sein des instances décisionnelles des commissions, mais le groupe majoritaire reste numériquement supérieur à l'opposition dans l'attribution des postes, à l'exception de la commission des affaires sociales et de l'éducation²⁸⁶¹. Si l'opposition ne saurait être exclue de toute représentation et de la participation au travail des commissions, force est de constater la direction de ces dernières « lui échappe complètement »²⁸⁶².

La légitimité des commissions tient d'abord à leur compétence et à l'expérience acquise par leur Président comme par leurs membres. Cette autonomie structurelle des commissions confère aux parlementaires des deux chambres « un certain respect de leurs

²⁸⁵⁹ P. MONGE, *op. cit.*, p. 291.

²⁸⁶⁰ Commissions des affaires sociales : UMP (2), NC (1), socialiste (1), Commission des affaires culturelles : UMP (2), UDI (1), socialiste (1) ; commission des affaires économiques : UMP (1), NC (1), socialiste (1) ; commission des affaires étrangères : UMP (2), socialiste (1) ; commission de la défense et des forces armées : UMP (2), socialiste (1), NC (1) ; commission des finances : UMP (3), NC (1) ; commission des lois : UMP (2), NC (1), socialiste (1) ; commission du développement durable : UMP (2), NC (1), socialiste (1).

²⁸⁶¹ Commission des affaires économiques (Vice-présidence et secrétaire) : socialiste (4), LR (2), GDR (1), RRD (1) ; Commission des affaires étrangères (Vice-présidence et secrétaire) : socialiste (5), LR (2), RRD (1) ; Commission des affaires sociales (Vice-présidence et secrétaire) : socialiste (6), LR (2) ; Commission de la défense et des forces armées (Vice-présidence et secrétaire) : socialiste (3), LR (2), GDR (1), UDI-UC (1) ; Commission du développement durable : socialiste (3), LR (2), GDR (1), UDI (1), RRD (1) ; Commission des finances : socialiste (4), LR (2), NI (1) ; Commission des lois : socialiste (5), LR (2), RRD (1).

²⁸⁶² P. LOQUET, *Les commissions parlementaires permanentes sous la V^e République*, PUF, 1981, p. 63.

collèges, tous groupes politiques confondus et d'une autorité réelle »²⁸⁶³ qui transcende le clivage majorité/opposition. Les bureaux des commissions sont censés, plus que par le passé, comme le note Franck Laffaille, « refléter de manière idoine la composition politique de l'assemblée et l'équilibre entre les différents groupes »²⁸⁶⁴. À cette autonomisation d'organisation des commissions parlementaires va s'ajouter une certaine liberté fonctionnelle dans la conduite, la discussion et la prise de décision normative en amont de la séance publique.

B. Le développement du rôle des commissions dans la conduite, la discussion et la prise de décision normative

Le constituant et les autorités investies du pouvoir d'édiction et de modification du règlement des assemblées n'ont pas entendu régir strictement le fonctionnement des travaux en commission. Cette absence témoigne d'une différence de conception singulière dans le processus délibératif des commissions (1). L'intervention du pouvoir constituant dérivé en 2008 a entendu redonner aux commissions législatives des deux assemblées, une influence prépondérante dans l'élaboration de la norme législative (2).

1. L'intimité des rapports entre la majorité et l'opposition dans le fonctionnement des commissions

Le principe de « l'autodétermination »²⁸⁶⁵ des commissions est garanti à l'article 40-4 RAN qui dispose « chaque commission est maîtresse de ses travaux ». Les commissions parlementaires dans le cadre de la délibération de la loi organisent « le débat en leur sein »²⁸⁶⁶ sans que le constituant ne soit venu en préciser les modalités. La liberté fonctionnelle des commissions révèle alors son importance décisionnelle en amont du débat législatif. Les

²⁸⁶³ J. CLUZEL, *Le Sénat dans la société française*, Economica, 1998, p. 70.

²⁸⁶⁴ « Avec une telle mécanique, apparaît clairement la volonté de ne pas mettre en souffrance plus que de raison les petites formations, et de ne pas favoriser démesurément les grandes », F. LAFFAILLE, « L'exception sénatoriale ou l'étrange puissance de la seconde chambre », *op. cit.*, p. 497.

²⁸⁶⁵ « La planification, la détermination, la conduite des débats relèvent de l'autorité des commissions », P. TÜRK in « Les commissions parlementaires et le Gouvernement », in *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, *op. cit.*, p. 100. L'auteur parle aussi de « mini-assemblée autonome ».

²⁸⁶⁶ G. BERGOUIGNOUS, « Les commissions parlementaires et le processus d'élaboration de la loi en France », *op. cit.*, p. 173.

règles de fonctionnement des commissions sont donc « essentiellement coutumières et peuvent varier en fonction de la tradition propre à chaque commission ou de la personnalité de son Président »²⁸⁶⁷. La discussion qui a lieu au sein des commissions parlementaires est largement informelle, « sans rite ni codification comme dans l'hémicycle »²⁸⁶⁸. Dans le bicamérisme de la V^e République s'observe au sein des commissions, un fonctionnement différencié qui témoigne, en dépit de l'alternance de 1981, de la différence qu'ont les deux assemblées, à s'extirper des contraintes du formalisme juridique et du fait majoritaire afin de préserver l'autonomie de leur délibération interne.

Contrairement à la séance publique, « le caractère public de la délibération parlementaire »²⁸⁶⁹ n'était pas applicable en commission. La publicité conduit à la médiation du débat politique et tend à raviver le clivage majorité/opposition et la discipline majoritaire. Or lorsque le président est d'esprit « irénique », selon l'expression de Jean Foyer, les commissaires s'appliquent davantage « à un travail technique qu'à réaffirmer leur opposition politique »²⁸⁷⁰. Les commissaires peuvent ainsi mieux se « départir du poids politique de leur groupe parlementaire »²⁸⁷¹. Comme le soulignait Jean-Jacques Hyest, « la liberté des échanges est l'un des principaux atouts du travail en commission au Sénat »²⁸⁷². Au sein des Parlements de l'Union européenne, les réunions des commissions sont en principe publiques, le huis clos constituant l'exception comme au sein du bicamérisme belge et britannique.

Le passage en commission doit rester « un moment d'échange plus fructueux garantissant la liberté de parole des parlementaires »²⁸⁷³. La confidentialité des débats permet

²⁸⁶⁷ A. DELCAMP, « l'importance du travail en commission au Sénat », *op. cit.*, p. 174.

²⁸⁶⁸ A. DE MONTIS, « La parole parlementaire au lendemain de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *RFDC*, n°103, 2015, p. 567.

²⁸⁶⁹ C. GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif : L'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)*, LGDJ, 2011, p. 172.

²⁸⁷⁰ « Dans ce travail, se rencontrant souvent, se connaissant mieux, ils finissent par s'apprécier et au-delà des clivages s'appliquent à une œuvre commune », in J. FOYER, *Le député dans la société française*, *op. cit.*, pp. 119-120. Dans le même sens C. DE NANTOIS note « La liberté d'expression des commissaires ainsi offerte est un gage essentiel de l'assouplissement des positions partisans. Une opposition politique/agressive de marchandage peut alors être effectuée selon la présence du public. Si la lumière devait être apportée sur les travaux des commissions, les oppositions partisans prendraient probablement le dessus et bloqueraient bon nombre de concessions réciproques, ce qui nuirait à la qualité d'ensemble du texte », *op. cit.*, pp. 387-388.

²⁸⁷¹ P. MONGE, *op. cit.*, p. 302.

²⁸⁷² « La confidentialité en est la garante. Elle peut aussi aider à rapprocher des vues opposées et préparer ainsi dans de meilleure condition le débat en séance publique », in, *Rapport relatif au projet de loi constitutionnelle de modernisation et de rééquilibrage des institutions*, n°387, 2008, Sénat, pp. 101-102

²⁸⁷³ P. BACHSCMIDT, « La publicité des travaux des commissions parlementaires », *Constitutions*, 2010, p. 511.

la préservation « de la liberté et de la franchise des discussions »²⁸⁷⁴ entre la majorité et la minorité. Dans un système bicaméral, l'absence de publicité des commissions semble compatible avec l'exigence d'un « travail rigoureux et efficace »²⁸⁷⁵. En effet, elle permet pour les parlementaires et particulièrement pour les sénateurs « de gommer provisoirement les sensibilités politiques pour que puissent s'établir, dans la discrétion, des avancées voire des compromis »²⁸⁷⁶. L'intimité des commissions permet une certaine soustraction au fait majoritaire en ce que « des compromis se nouent au sein de ces instances et des textes y sont parfois adoptés à l'unanimité, ce qui est plus rare dans l'hémicycle »²⁸⁷⁷.

L'Assemblée nationale semble, à propos de « l'ouverture à la presse et de la retransmission audiovisuelle, plus décidée que le Sénat à transformer, à terme, les commissions en nouvelles maisons de verre »²⁸⁷⁸. Or, les antagonismes politiques « s'atténuent en commission »²⁸⁷⁹ et la présence du Gouvernement n'est pas sans les raviver. Au nom de la liberté²⁸⁸⁰ d'organisation du travail en commission, sénateurs de la majorité comme de l'opposition sont opposés généralement à la présence du Gouvernement en

²⁸⁷⁴ M. COUDERC, « Le système français des commissions à l'épreuve de la V^e République », in *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, *op. cit.*, p. 46. Dans le même sens, M. LAFLANDRE note « Notre culture professionnelle nous inclinerait plutôt à préférer l'absence de publicité ou tout au plus, une publicité très limitée non pas par goût du secret et de l'opacité, mais parce que la pratique nous a maintes fois montré qu'en travaillant à l'abri des électeurs, de médias, et des représentants des partis et des groupes politiques ou des groupes de pression, les commissaires, au sein d'un organe à la fois familier et protecteur, peuvent exprimer leur point de vue personnel plus librement, de manière plus nuancée et moins polémique ; cela facilite l'obtention de consensus et d'arbitrages qu'il leur aurait été difficile de proposer ou d'approuver publiquement », in « Des commissions parlementaires performantes, facteur d'efficacité de l'action législative », *op. cit.*, p. 46.

²⁸⁷⁵ A. DE MONTIS, *La rénovation de la séance publique du Parlement français, Etudes sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Dalloz, 2016, p. 216.

²⁸⁷⁶ *Ibid.*, p. 216.

²⁸⁷⁷ A. DE MONTIS, « La parole parlementaire au lendemain de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *op. cit.*, p. 571.

²⁸⁷⁸ J-E. GICQUEL, « Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif », *op. cit.*, p. 7.

²⁸⁷⁹ P. AVRIL, *Les Français et leur Parlement*, Paris, Casterman, 1972, p. 109. Dans le même sens, A. RICHARD et P. SEGUIN notent : « Dans la teneur même des discussions, chaque composante politique va en quelque sorte au-devant de l'autre. L'expérience locale et les contacts des uns et des autres sont mis sans réticence dans la discussion pour illustrer les chances et les travers possibles d'une nouvelle procédure à l'examen. Sans que les divergences s'effacent, les députés en commission trouvent donc, de manière assez fréquente, un terrain commun d'expression de leurs préoccupations », in « Le débat opposition/opposition », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 105.

²⁸⁸⁰ « Nous nous sommes opposés à ce que le gouvernement siège en permanence dans la commission car nous estimons que cette présence dénaturerait le travail de cette commission. Les commissaires ont besoin de liberté. (...) Le reste du temps, nous préférons travailler entre nous. (...) Nous ne voulons pas d'autres membres que les commissaires pour travailler. Naturellement, nous sommes ouverts à tous : aux membres du gouvernement quand ils veulent venir nous faire part de leurs problèmes. (...) Cependant, en règle générale, nous voulons délibérer entre nous. Sinon, ce ne serait plus une commission parlementaire mais autre chose, un organe tripartite ou bipartite. Encore une fois, cela dénaturerait le travail en commission », in P. GELARD, « La réforme de la procédure législative », in *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle*, Les cahiers constitutionnels de Paris 1, B. MATHIEU et M. VERPEAUX (dirs.), Dalloz 2010.

commission. Avec la révision du 23 juillet 2008, le Sénat a entrepris « un régime de publicité maîtrisée »²⁸⁸¹ basé, sur l'ouverture au public à la discrétion du président de la commission après consultation du rapporteur.

D'emblée, comme le note Georges Bergougnous, le Sénat a manifesté « son opposition à la présence des membres du Gouvernement en commission lors de l'examen et du vote des amendements »²⁸⁸² par les commissions permanentes. L'article 18 RS disposait, jusqu'à la résolution du 2 juin 2009, que les ministres étaient tenus de quitter l'enceinte de la commission au stade du vote. Le règlement de l'Assemblée nationale prévoyait une disposition identique jusqu'en 1994, la rédaction actuelle de l'article 45 RAN laissant une grande latitude au Gouvernement quant à sa présence. De telles différences d'approche sont sans doute à rechercher dans « les cultures respectives des deux assemblées »²⁸⁸³ et dans leur réception du phénomène majoritaire. Les sénateurs apprécient davantage que les députés cet entre-soi, c'est-à-dire « cette ambiance de conclave propice à la quête de compromis, de transactions et d'arrangements entre élus mettant de côté, provisoirement du moins, leur affiliation politique »²⁸⁸⁴. L'Assemblée nationale imprégnée de la logique majoritaire peut difficilement dissocier le clivage majorité/opposition en commission comme en séance publique.

La présence du Gouvernement en commission a pour objet de rappeler la position qu'il entend défendre en séance et doit amener sa majorité à respecter la solidarité majoritaire. En ce sens à l'Assemblée nationale, « l'effacement des oppositions partisans prétendument « encouragé par le secret des commissions relève beaucoup du mythe »²⁸⁸⁵. Non élus sur le programme du Gouvernement, les sénateurs n'entendent pas se plier à quelque discipline que ce soit et la présence de l'exécutif est davantage ressentie comme une

²⁸⁸¹ J-L. HERIN, « La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance publique », *Pouvoirs*, n°139, 2011, p. 125.

²⁸⁸² G. BERGOUGNOUS, « La présence des ministres en commission : l'adaptation du bicamérisme rationalisé à la révision de 2008 », *Constitutions*, 2011, p. 309.

²⁸⁸³ *Ibid.*, p. 310.

²⁸⁸⁴ J-E. GICQUEL, « Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif », *op. cit.*, p. 6.

²⁸⁸⁵ « En commission comme en séance, le fait majoritaire joue à plein, dès lors que les commissions ne sont rien d'autre qu'une miniaturisation politique de l'assemblée plénière », G. SUTTER, « Le renouvellement de la division du travail entre commission permanente et séance plénière », in *La délibération après la révision constitutionnelle de 2008*, Actes de la journée de la commission de la jeune recherche constitutionnelle, J-P. DEROSIER et M. DORAY (dirs.), Mare et Martin, 2015, p. 58.

immixtion pour ne pas dire une gêne dans l'importance que le Sénat accorde au travail en commission et à la rédaction du rapport.

Le travail en commission nécessite l'élaboration des positions de celle-ci par l'édiction du rapport. Au Sénat, le rapport est envisagé comme « un travail essentiellement collectif auquel chaque membre apporte sa pierre, quelle que soit sa position dans l'hémicycle »²⁸⁸⁶. Il est d'ailleurs significatif, comme le note Alain Delcamp, que « le rapport n'entre pas dans le détail des délibérations et ne fasse qu'exceptionnellement référence à une prise de position nominative de l'un des membres »²⁸⁸⁷. Cette volonté traduit l'importance que le Sénat accorde au travail en commission en ne l'envisageant pas comme le produit final d'une décision préméditée par une majorité, mais comme le produit d'un travail consensuel entre les différentes formations et le rapporteur.

La fonction de rapporteur au Sénat est moins systématiquement qu'à l'Assemblée nationale un privilège octroyé à la majorité. Une convention parlementaire a établi qu'en raison de la nouvelle organisation de l'ordre du jour, dans le cadre de la semaine d'initiative parlementaire, « la fonction de rapporteur revient à un parlementaire du groupe auquel revient cette séance »²⁸⁸⁸. L'assouplissement de la logique majoritaire tient à l'acquisition « d'une certaine spécialisation qu'ont su acquérir les rapporteurs »²⁸⁸⁹ et qui dépasse le clivage majorité/opposition. Les rapporteurs gardent un « rôle pivot dans le débat législatif », ne serait-ce que parce que, comme le note Jean-Louis Hérin, « les sénateurs non-spécialistes d'une question technique s'en remettent tout naturellement à l'appréciation du rapporteur »²⁸⁹⁰. À la seconde chambre, la stabilité des présidents de commission « vaut aussi pour les rapporteurs »²⁸⁹¹.

²⁸⁸⁶ A. DELCAMP, « L'importance du travail en commission au Sénat », *op. cit.* p. 174.

²⁸⁸⁷ « C'est une très grande différence avec l'Assemblée nationale dont le règlement prévoit explicitement que le rapport fait état des travaux et votes de la commission et des interventions prononcées devant elle », *Ibid.*

²⁸⁸⁸ G. BERGOUGNOUS, « Les commissions parlementaires et le processus d'élaboration de la loi en France », *op. cit.* p. 171.

²⁸⁸⁹ A. DELCAMP, in *Dictionnaire de droit constitutionnel*, J-L. PARODI et O. DUHAMEL (dirs.) PUF, 1992, p. 864.

²⁸⁹⁰ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.* p. 80.

²⁸⁹¹ « Peu à peu certaines personnalités deviennent de véritables spécialistes du sujet et sont consultées tant que telles : Etienne Dailly (droit des sociétés), Jean Cluzel (communication et audiovisuel), Patrice Gélard (droit constitutionnel), Gérard Larcher, Jean Huchon, Jean-François Poncet (aménagement du territoire) », in A. DELCAMP, « Le Sénat dans le système politique français », *in*,

Le rapporteur est moins-perçu comme l'homme d'une majorité, mais davantage comme un technicien « qui a fait une étude spéciale du problème discuté et se trouve en mesure de fournir des lumières à la chambre »²⁸⁹². Sa nomination est certes un acte politique, dans la mesure où elle est diligentée par les groupes, mais « la disponibilité, l'expérience et la compétence »²⁸⁹³ du candidat peuvent expliquer le caractère consensuel de la nomination. La configuration de la majorité a pu conduire le groupe majoritaire à confier davantage de rapports à des éléments de la minorité afin de conserver une cohésion d'ensemble comme sous la XI^{ème} législature de l'Assemblée nationale²⁸⁹⁴.

Avec la discussion en séance publique sur le texte issu de la commission, le rapporteur voit son rôle évoluer sensiblement. Il se sentira désormais investi pleinement et personnellement dans son travail puisque ce sera désormais son texte et sa position qui feront l'objet de la discussion. Le rapporteur procède à des consultations multiples afin de « se forger sa propre opinion »²⁸⁹⁵ et cette dernière peut venir infléchir la position initiale du Gouvernement et de la majorité. La position du rapporteur ne sera pas nécessairement celle de la majorité ou du Gouvernement et « constituera le point de départ du débat en séance publique »²⁸⁹⁶.

Le rôle du rapporteur est en apparence technique en ce qu'il doit « procéder à une analyse du texte et des modifications qu'il apporte, d'en déceler les lacunes, d'en dégager les incidences concrètes »²⁸⁹⁷. Le rôle politique qui lui incombe est d'arriver à établir une majorité sur le texte dont il a reçu la charge en faveur ou en défaveur de l'adoption de son rapport. Le rapporteur tend à devenir « l'homme fort » de la commission et des oppositions avec le Gouvernement ne sont pas exclues indépendamment de son appartenance à la majorité²⁸⁹⁸. Le rapport est certes le produit de la décision majoritaire exprimée en

Aspects de la pratique constitutionnelle en France et en Espagne de 1958 et 1978 à 1999, Université Montesquieu Bordeaux IV.

²⁸⁹² JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *op. cit.*, p. 548.

²⁸⁹³ M. BONNARD, in *La Constitution de la République française : analyses et commentaires*, *op. cit.*, p. 1051.

²⁸⁹⁴ X. LATOUR note par exemple, que le Gouvernement Jospin a retenu des rapporteurs communistes (M. Brunhes pour le projet de loi relatif à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits), soit au groupe RCV (Jean-Pierre Michel pour le projet de loi sur le PACS), in, « Les rapports entre le parlement et le gouvernement sous la XI^{ème} législature », *RDV*, 2000, p. 1670.

²⁸⁹⁵ J-L. HERIN, « La qualité de la loi », in *La réforme du travail législatif*, *op. cit.*, p. 43.

²⁸⁹⁶ « Le vote engage désormais le rapporteur plus fortement », in J-P. CAMBY, « La réforme du travail parlementaire après la révision de 2008 », in *La revalorisation des Parlements ?*, Société de législation comparée, 2010, p. 37.

²⁸⁹⁷ J-P. CAMBY et P. SERVENT, *op. cit.*, p. 72.

²⁸⁹⁸ A titre d'exemple comme le note G. SUTTER, le ministre des relations avec le Parlement Alain Vidalies « a été battu à plusieurs reprises, en sa présence, sur des amendements aux projets de loi

commission ayant approuvé ses conclusions, mais il doit « refléter la diversité des opinions de celle-ci »²⁸⁹⁹. Le rapporteur a alors pour charge d'exposer moins « le point de vue »²⁹⁰⁰ de la majorité que celui de la commission et le renouveau de sa fonction prendra toute son importance à la suite de la réhabilitation du travail en commission par le pouvoir constituant dérivé en 2008.

La distanciation du Sénat avec le phénomène majoritaire doit encourager un plus grand partage des responsabilités entre la majorité et l'opposition. Toujours est-il que le fonctionnement d'une assemblée dépend en réalité de la culture institutionnelle et des rapports qu'elle tend à entretenir avec le Gouvernement. Les nouvelles modalités de travail en commission et la réhabilitation de leurs moyens d'action doivent désormais conduire ces instances, à produire un texte issu non pas d'une majorité, mais davantage de la chambre à travers la discussion sur le texte issu de la commission.

2. *La réhabilitation fonctionnelle du pouvoir législatif des commissions parlementaires*

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, modifiant l'article 43 C., fait des commissions permanentes les instances de travail en charge prioritairement et naturellement des textes législatifs. Cette modification n'était pas au « nombre des suggestions du comité Balladur, pas plus qu'elle n'était prévue par le projet de loi constitutionnelle »²⁹⁰¹. En réalité, comme le note Pauline Türk, elle résulte de l'adoption le 23 juin 2008, en première lecture au Sénat, avec avis favorable du Gouvernement, d'un amendement n°117 présenté par Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois du Sénat et rapporteur du texte. Cet apport du Sénat à la législation constitutionnelle participe du souci non seulement de mettre la norme constitutionnelle en accord avec la pratique institutionnelle, mais également de

relatifs à la transparence de la vie politique discutés au sein des la commission des lois de l'Assemblée nationale », « Le renouvellement de la division du travail entre commission permanente et séance plénière », *op. cit.*, p. 55.

²⁸⁹⁹ J-C. BECANE, M. COUDERC et J-L. HERIN, *op. cit.*, p. 124.

²⁹⁰⁰ H. GEORGE, « Les pouvoirs des rapporteurs des commissions parlementaires », in *Mélanges offerts à G. Burdeau*, LGDJ, 1977, p. 446.

²⁹⁰¹ P. TÜRK, « Le statut des commissions permanentes : une évolution sans révolution », *op. cit.*, p. 72. Voir aussi du même auteur, « Le Sénat, une assemblée de bons juristes ? », *Pouvoirs*, n°159, 2016, pp. 65-78.

privilégier la technicité des commissions permanentes sur les commissions spéciales pour lesquelles le Sénat a toujours manifesté sa réticence. Dans la logique bicamérale et de la revalorisation du Parlement encouragée par le constituant, les commissions parlementaires permanentes sont appelées à devenir le « pivot »²⁹⁰² du travail parlementaire.

De toutes les dispositions constitutionnelles réécrites ou nouvelles de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, comme le note Pascal Jan, l'article 42 C. est assurément « la plus essentielle concernant le redressement du Parlement »²⁹⁰³. La discussion en séance publique porte désormais sur le texte issu de la commission. Cette procédure inspirée des *standing committees*, place les projets de loi à égalité formelle avec les propositions de loi qui auparavant étaient seules l'objet de la délibération sur le texte issu de la commission.

Au sein des Parlements européens, le texte adopté par la commission sert régulièrement de base à la discussion en séance publique comme au sein des bicamérismes belge et britannique. La discussion du texte de la commission en séance publique met fin à l'un des « privilèges »²⁹⁰⁴ gouvernementaux symbole du parlementarisme rationalisé. Avant la révision du 23 juillet 2008, les commissions se réunissaient, généralement « la semaine précédant la séance publique », ce qui était de nature à susciter certaines acrobaties²⁹⁰⁵. La discussion en séance publique du texte issu de la commission contraint le Gouvernement à « justifier davantage ses choix initiaux dès le passage en commission »²⁹⁰⁶. Il devra faire preuve de « grandes qualités de négociation et d'écoute »²⁹⁰⁷ envers l'opposition et la majorité, d'une part, et envers l'Assemblée nationale et le Sénat, d'autre part. Face au risque de dénaturation des projets de lois et de discordances entre les majorités parlementaires, « le Gouvernement devra engager très en amont le dialogue avec sa majorité et l'appel à la discipline ne suffira pas toujours »²⁹⁰⁸.

²⁹⁰² E. BALLADUR, *op. cit.*, p. 93.

²⁹⁰³ P. JAN, « Les débats des projets à partir du texte de la commission : disposition innovante... sous conditions ou risque d'un nouveau déséquilibre ? », *LPA*, 19 décembre 2008 n° 254, p. 68.

²⁹⁰⁴ T. CARTIER-MOLIN, « La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires », *RDP*, 2010, p. 1402.

²⁹⁰⁵ J-E. GICQUEL, « La restauration des droits du Parlement et procédure législative », *Politeia*, n°15, 2009, p. 392.

²⁹⁰⁶ *Ibid.*, p. 390.

²⁹⁰⁷ P. JAN, « Les débats des projets à partir du texte de la commission : disposition innovante... sous conditions ou risque d'un nouveau déséquilibre ? », *op. cit.*, p. 71.

²⁹⁰⁸ J. BENETTI et G. SUTTER, « Le parlementarisme après la révision constitutionnelle de 2008 », *Politeia*, n°15, 2009, p. 380. Dans le même sens, « Avant la réunion de la commission, le bloc majoritaire s'efforcera de se mettre d'accord, par la voie de contacts informels, sur les amendements acceptables par chacun », G. SUTTER, « Le renouvellement de la division du travail entre commission

Dénué de mécanisme de rationalisation en commission, le Gouvernement sera libre de les employer en séance publique, mais avec le risque « d'un retentissement dans l'opinion »²⁹⁰⁹, l'obligeant dorénavant à « hiérarchiser »²⁹¹⁰ ses priorités législatives. Avec la prééminence du texte des commissaires sur celui du Gouvernement, la commission recouvre son statut d'antan : « de simples auteurs d'amendements, elle devient le rédacteur, le « fabricant » de la loi, comme avant 1958, avec un travail essentiel d'écriture, voire de réécriture »²⁹¹¹. Il n'appartient plus aux commissions de suggérer, en vue de la séance, des modifications éventuelles à la loi, il leur appartient désormais d'enrichir et de compléter significativement le texte en vue de sa finalisation en séance publique.

Le Gouvernement devra veiller à « la sauvegarde de la cohérence et des options cardinales de son projet. Les arguments d'autorité ne suffisant plus, tout dépendra de son expérience parlementaire, de son poids politique »²⁹¹². La recherche par le Gouvernement de la résolution « des arbitrages techniques et politiques »²⁹¹³ avec la majorité deviendra le nouveau fer-de-lance du pouvoir exécutif au stade de la délibération des commissions. Si la majorité demeure le principal allié du Gouvernement dans le travail en commission, force est de reconnaître que son « autorité dans l'élaboration de loi a été affaiblie »²⁹¹⁴. L'apparition du phénomène majoritaire ne doit pas conduire les commissions des assemblées parlementaires à bâtir des contre-projets au Gouvernement. Cependant, l'efficacité du travail en commission réside non dans l'adoption de contre-propositions, mais dans l'efficacité

permanente et séance plénière », in *La délibération après la révision constitutionnelle de 2008*, *op. cit.*, p. 54.

²⁹⁰⁹ J-C. COLLIARD, « Les débats des projets de loi sur le texte adopté en commission », in *Une nouvelle Constitution ?*, J. GICQUEL, P. FRAISSEIX et J-P. CAMBY (dirs.), LGDJ, 2011, p. 201.

²⁹¹⁰ G. SUTTER note que « la nouvelle procédure a ainsi le mérite d'obliger l'exécutif à faire un tri et à hiérarchiser ses priorités : le gouvernement pouvant difficilement se permettre de déposer des amendements revenant à son texte initial sur chacun des points sur lesquels il est en désaccord avec la commission, il lui incombe de faire le départ entre les dispositions qu'il regrette mais à propos desquelles il décide de « faire avec, et celle qui lui posent un réel problème politique ou juridique et qui supposent alors qu'il use de son droit d'amendement pour tenter de revenir dessus », in « Le renouvellement de la division du travail entre commission permanente et séance plénière », *op. cit.*, p. 60.

²⁹¹¹ J-L. HERIN, « La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance publique », *Pouvoirs*, n°139, 2011, p. 123.

²⁹¹² J-E. GICQUEL, « Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif », *op. cit.*, p. 8.

²⁹¹³ G. SUTTER, « Le renouvellement de la division du travail entre commission permanente et séance plénière », *op. cit.*, p.53.

²⁹¹⁴ C. KROLIK, « Le renouveau des commissions parlementaires permanentes ? », *RFDC*, n°98, 2014, p. 351.

normative de la législation. Or une telle finalité est compatible tant avec la logique majoritaire²⁹¹⁵ qu'avec celle du bicamérisme.

L'article 42 C., issu de la rédaction de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, fixe un délai minimal et « incompressible »²⁹¹⁶ avant la discussion du texte en séance. L'instauration d'un délai minimal de six semaines devant la première assemblée et de quatre pour la seconde rapproche le bicamérisme français de ses voisins européens, à l'instar du bicamérisme tchèque qui prévoit un délai de 60 jours entre le dépôt en commission et la discussion en séance.

Un tel délai affecte nécessairement le travail en commission. Par rapport au projet de loi constitutionnelle, les délais ont été allongés de deux semaines, ce qui dénote de la part des parlementaires eux-mêmes, comme le note Pascal Jan, « une prise de conscience de l'importance de l'étude approfondie des textes avant l'ouverture des débats publics »²⁹¹⁷. Afin que les commissions puissent instruire dans un délai suffisant le texte, ces dernières doivent se réunir de manière « telle que leurs conclusions puissent être portées à la connaissance des autres parlements suffisamment de temps avant la séance »²⁹¹⁸. Au Sénat, la commission doit se réunir en principe deux semaines avant la discussion du projet ou de la proposition (Art.38 ter RS). À l'Assemblée le texte issu de ses délibérations doit être rendu public par voie électronique au moins sept jours avant l'ouverture de la séance publique (Art.86 al.4 RAN).

Ces délais permettent aux commissions de préparer, en principe, leur texte « dans des conditions satisfaisantes et laissent également la possibilité à tous les acteurs – gouvernement, opposition, commissions saisies pour avis notamment – de l'examiner avant la séance »²⁹¹⁹. D'abord parce qu'ils permettent aux élus de bénéficier « d'un temps suffisant pour s'imprégner du projet de loi et évaluer de manière assez approfondie ses

²⁹¹⁵ « L'optique générale d'un Gouvernement étant, par nature, légèrement différente de celle des parlementaires, il revient aux commissions de procéder à l'ajustement, en proposant des solutions alternatives, des tempéraments ou des accentuations qui restent dans l'orientation générale du projet, tout en cherchant, selon le cas, à en améliorer l'efficacité, en limer certaines aspérités ou, à l'inverse, à en élargir la portée », P. CAHOVA, Les commissions, lieu du travail législatif », *op. cit.*, p. 46.

²⁹¹⁶ C. KROLIK, *op. cit.*, p. 350.

²⁹¹⁷ P. JAN, « Les débats des projets à partir du texte de la commission : disposition innovante... sous conditions ou risque d'un nouveau déséquilibre ? », *op. cit.*, p. 69.

²⁹¹⁸ G. BERGOUGNOUS, « Les commissions parlementaires et le processus d'élaboration de la loi en France », *op. cit.*, p. 172.

²⁹¹⁹ J-J. URVOAS, « La lente mais irrépressible renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p. 25.

conséquences et ensuite parce que la faculté d'amendement s'en trouve affermie »²⁹²⁰. La technicité des élus peut désormais pleinement se déployer, la commission restant « un des rares espaces de liberté d'expression au sein d'un Parlement lancé dans une course effrénée au sablier »²⁹²¹. Le nouveau délai constitutionnel s'avère satisfaisant à un double point de vue. D'abord du point de vue de la qualité du travail parlementaire, puisque la contrainte temporelle oblige les Assemblées et la majorité parlementaire à « prendre connaissance »²⁹²² d'une manière généralisée du sens et de la portée des textes législatifs. Ensuite, car la logique du bicamérisme justifie l'analyse minutieuse et technicienne des textes législatifs.

La commission parlementaire, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, « est le lieu dans lequel l'essentiel du travail de fond est réalisé »²⁹²³. Il s'agit de donner à la séance publique « un caractère plus politique que technique »²⁹²⁴. Désormais la commission ne se borne plus à « la rédaction d'amendement voire à la réécriture des textes »²⁹²⁵. La commission est en charge désormais de la rédaction entière du texte greffé des amendements qu'elle a votés. La sauvegarde du texte du Gouvernement demandera donc une « large concertation avec sa majorité, tant en commission qu'en séance plénière, ce qui est également de nature à revitaliser le rôle du Parlement, exprimé par sa majorité »²⁹²⁶. Elle peut néanmoins contraindre les ministres « à des concessions, à commencer d'ailleurs par devoir « sécher » le Conseil des ministres pour assister aux travaux législatifs des commissions »²⁹²⁷. Une nouvelle fois, la « présomption » favorable au Gouvernement est renversée comme le note Armel Le Divellec : « il incombera au Gouvernement de convaincre positivement les députés ou les sénateurs à le suivre »²⁹²⁸.

²⁹²⁰ *Ibid*, p. 26.

²⁹²¹ *Ibid*, p. 27.

²⁹²² P. BLACHER, *Le Parlement en France*, LGDJ, 2012, p. 85.

²⁹²³ D-G. LAVROFF, *op. cit.*, p. 771.

²⁹²⁴ E. BALLADUR, *op. cit.*, p. 93.

²⁹²⁵ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 81.

²⁹²⁶ J-C. COLLIARD, « Les débats des projets de loi sur le texte adopté en commission », *op. cit.*, p. 201.

²⁹²⁷ J. BENETTI, « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », *Jus politicum*, n°6, 2011, p. 5.

²⁹²⁸ A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? », *Jus politicum*, n°6, 2011, p. 27.

Les échanges en commission sont régulièrement « vifs, au point de voir parfois le texte rejeté par les députés au grand dam du ministre responsable »²⁹²⁹. Les sénateurs ont pris rapidement conscience de l'importance de cette nouvelle prérogative et ont pu être accusés de « détricotage »²⁹³⁰ du texte gouvernemental même lorsque les majorités coïncidaient.

À la majorité « domestiquée » par le Gouvernement devra se substituer la majorité « concertée » avec celui-ci. Le nouveau système devrait alléger la séance publique, « les amendements rédactionnels ou de coordination permettront un recentrage du débat sur les options politiques de fond »²⁹³¹. Sur le plan institutionnel, comme le note Jean-Louis Hérin, les commissions ont gagné en influence « car il sera difficile au Gouvernement de revenir sur les conclusions de la commission »²⁹³². Le poids de la commission est ainsi renforcé dans « le processus décisionnel »²⁹³³, les instances législatives permanentes devenant « les co-auteurs »²⁹³⁴ des projets de loi. La révision du 23 juillet 2008 permet en quelque sorte « la réappropriation »²⁹³⁵ par les commissions parlementaires de la procédure législative avec le soutien bienveillant du Conseil constitutionnel qui est venu rappeler « au Gouvernement et à sa majorité parlementaire »²⁹³⁶ le strict respect de la nouvelle procédure législative prévue par le constituant à l'article 42 C.

« Fortes de ces champs de compétence fléchés, d'une culture propre, d'une approche spécifique de problèmes posés »²⁹³⁷, les commissions parlementaires du Parlement

²⁹²⁹ J-J. URVOAS, « La lente mais irrépressible renaissance des commissions parlementaires », *op. cit.*, p. 24. Ce fut notamment le cas le 18 mai 2011, quand la commission des lois s'opposa, en présence de Georges Tron, alors en charge de la fonction publique, au projet de loi relatif au maintien en exercice au-delà de la limite d'âge de fonctionnaires nommés dans des emplois à la décision du gouvernement.

²⁹³⁰ Ainsi comme le note P. BLACHER, la commission des lois du Sénat a rendu moins répressif le projet de loi « LOPPSi 2 », *op. cit.*, p. 85.

²⁹³¹ M. BERTHOD, *in La Constitution de la République française : analyses et commentaires*, *op. cit.*, p. 1037.

²⁹³² J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 81.

²⁹³³ *Ibid.*, p. 78.

²⁹³⁴ P. JAN, « Peut-on parler d'un sursaut parlementaire depuis la révision constitutionnelle de 2008 ? », *l'ENA hors les murs*, mars 2015, n°449, p. 9.

²⁹³⁵ T. CARTIER-MOLIN, *op. cit.*, p. 1402.

²⁹³⁶ J. BENETTI, « L'article 42 de la Constitution, le Sénat et le Conseil constitutionnel. Retour sur un imbroglio parlementaire », *Constitutions*, 2013, p. 47. A propos du projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social dit « Duflot », déclaré non conforme partiellement par le Conseil constitutionnel dans une décision du 2 octobre 2013, 2012-655 DC.

²⁹³⁷ G. BERGUGNOUS, « Les commissions parlementaires et le processus d'élaboration de la loi en France », *op. cit.*, p. 169.

bicaméral obéissent à une logique moins binaire que la séance publique pour l'organisation de leurs travaux. Le développement d'organisations pluralistes ouvertes à l'opposition et la liberté accordée au fonctionnement participent d'une organisation collégiale qui profite à l'ensemble des formations politiques et même au Gouvernement²⁹³⁸. Par l'intervention de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, il existe une « complémentarité et une interaction entre la séance publique et la commission qui font la qualité du débat sénatorial »²⁹³⁹. En pesant effectivement sur le travail en séance publique, les commissions disposent « d'un droit d'initiative législatif effectif qui détermine largement les contours de la future loi »²⁹⁴⁰. En l'absence d'une majorité gouvernementale au sein des deux assemblées, les commissions parlementaires tendent « à concurrencer »²⁹⁴¹ la fonction délibérative de la séance publique. Cette interaction entre le travail en commission et en séance publique peut permettre de revigorer le travail parlementaire et de révéler le plein essor du bicamérisme, par l'importance constituante désormais accordée aux commissions parlementaires des deux assemblées.

Dans le bicamérisme de la V^e République, les différentes configurations majoritaires révèlent l'importance de la participation de la seconde chambre, à l'initiative et à l'instruction de la norme législative. L'assouplissement des mécanismes de rationalisation réaffirme l'égalité législative des deux chambres, ainsi que la volonté constante du Sénat de vivifier la normativité et la productivité législative. La distanciation avec le phénomène majoritaire démontre la pleine disposition du pouvoir législatif dévolu au Sénat, et l'alternance de 1981 ne révèle pas un usage minoré ou orienté dans la participation à la confection de la loi, avant la délibération de celle-ci en séance publique. La seconde chambre conserve ainsi sa place entière de législateur dans le régime parlementaire de la V^e République, en favorisant la pose d'un véritable « label législatif » en amont comme en aval

²⁹³⁸ Mais elles (les commissions) comportent leur part de solidarité, d'efficacité, de souci pratique et de savoir-faire politique. Elles peuvent contribuer à éclairer à la fois le Gouvernement, les groupes politiques et parfois l'opinion sur les problèmes de faisabilité et de transition que sous-estime, souvent gravement, une vie politique simplificatrice. En cela, le dépassement mesuré du clivage majorité-opposition sert la lucidité qui, sauf erreur, peut bénéficier à tous dans la conduite de leur action politique », in P. SEGUIN et A. RICHARD, « Le débat opposition/opposition », *op. cit.*, p. 105.

²⁹³⁹ J.-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 82.

²⁹⁴⁰ M. MAUGUIN-HELGESON, *op. cit.*, p. 181.

²⁹⁴¹ P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouvellement du Parlement sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 140.

de la séance publique, à l'occasion de l'exercice de la fonction décisionnelle au stade de la procédure législative.

Section 2 : L'émancipation de la seconde chambre au stade de la phase décisionnelle de la procédure législative

Si le parlementarisme majoritaire commande que « la majorité l'emporte sur l'opposition », une telle logique n'interdit cependant pas une discussion « approfondie toujours susceptible de modifier la volonté initiale de la majorité »²⁹⁴². Le bicamérisme suppose l'examen par deux chambres structurellement différentes et ainsi par deux majorités différentes, dont la dualité de l'examen législatif assure « la maturité dans la confection de la loi »²⁹⁴³. En raison du monopole gouvernemental de l'initiative législative, le droit d'amendement des parlementaires des deux chambres tend à devenir « la contribution propre des assemblées à la production législative par la modification qu'elles apportent à des textes dont elles n'ont pas l'initiative »²⁹⁴⁴. Il est rare, comme le note Alain Delcamp, que les projets de loi « ne sortent pas profondément transformés ou complétés du débat parlementaire et, dans cet exercice, le Sénat contribue à marquer les textes de son empreinte »²⁹⁴⁵. Au sein du Parlement bicaméral, le droit d'amendement s'inscrit alors comme un palliatif à la faiblesse de l'initiative de la norme législative par la substitution du pouvoir de modification à celui de l'initiative (**Paragraphe 1**). Les différentes configurations majoritaires n'ont jamais annihilé le pouvoir de modification législative de la seconde chambre à l'occasion des différentes successions de discussion législative entre les deux chambres. L'instauration d'un « bicamérisme équilibré » par le constituant de 1958 a permis de donner une « priorité à la recherche de conciliation »²⁹⁴⁶ entre les deux assemblées. L'apport de la seconde chambre dans le bicamérisme de la V^e République se vérifie particulièrement dans le cadre des différentes lectures et consensus obtenus à l'occasion des navettes parlementaires (**Paragraphe 2**).

²⁹⁴² J. BOUDON, *Manuel de droit constitutionnel*, t.2 La V^e République, PUF, 2014, p. 188.

²⁹⁴³ P. DUEZ et JOSEPH-BARTHELEMY, *op. cit.*, p. 458.

²⁹⁴⁴ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 4^{ème} éd., 2010, p. 200.

²⁹⁴⁵ A. DELCAMP, « L'affirmation du Sénat », *op. cit.*, p. 291.

²⁹⁴⁶ J. CLUZEL, *L'indispensable Sénat*, Economica, 1998, p. 81.

Paragraphe 1 : La substitution du pouvoir modificateur au pouvoir d'initiative de la norme législative

Le fait majoritaire a eu pour effet la faiblesse des modifications législatives concédées par le Gouvernement à la majorité et l'instrumentalisation du droit d'amendement à des fins d'obstruction par l'opposition. Le Sénat conçoit celui-ci comme la meilleure arme mise à sa disposition par le constituant afin de peser efficacement sur les débats législatifs à l'occasion des navettes. Le droit d'amendement est aujourd'hui réhabilité organiquement et fonctionnellement (**A**), et la constance de son usage depuis 1981 témoigne pour les deux assemblées d'une volonté de contourner la suprématie gouvernementale en matière d'initiative législative (**B**).

A. La rénovation fonctionnelle du droit d'amendement parlementaire

L'article 44 C. opère une véritable « innovation », comme le note Jean-Louis Héryn, en procédant à la constitutionnalisation du droit d'amendement des parlementaires des deux assemblées au même titre que l'initiative des lois de l'article 39 C.²⁹⁴⁷. Le bicamérisme est ici une nouvelle fois égalitaire dans la mesure où députés comme sénateurs possèdent « paritairement »²⁹⁴⁸ le droit d'amendement. Cette égalité se vérifie non seulement dans la faculté pour les deux assemblées de proposer des modifications à la loi, mais également dans « l'adoption »²⁹⁴⁹ de ces dernières. Or l'intérêt du bicamérisme ne réside pas nécessairement pour le Sénat dans la faculté d'insuffler des modifications législatives à l'Assemblée nationale. Il réside peut-être et surtout dans les conséquences qu'ont ces modifications sur la norme législative dans la mesure où celles-ci sont définitivement retenues par l'autre assemblée. Avec l'alternance de 1981, la seconde chambre a continûment proposé des initiatives modificatrices à la législation, préservant la fonction technique du bicamérisme visant à l'amélioration qualitative de la norme législative.

²⁹⁴⁷ J.-L. HERIN, in *La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, op. cit., p. 1065.

²⁹⁴⁸ *Ibid.*, p. 1066.

²⁹⁴⁹ G. CARCASSONNE et M. GUILLAUME, *La Constitution*, Seuil, 12^{ème} éd., 2014, p. 218.

Dans un Parlement bicaméral, le droit d'amendement des membres de la seconde chambre devient « un truchement efficace pour avancer des propositions »²⁹⁵⁰ vis-à-vis de l'Assemblée nationale d'une part et du Gouvernement d'autre part. Avec l'apparition du phénomène majoritaire, le Sénat comprend qu'il est « une chambre d'infléchissement dont la force principale est l'amendement »²⁹⁵¹. En effet, le droit d'amendement permet aux parlementaires « d'orienter l'action du Gouvernement »²⁹⁵². L'essor du droit d'amendement parlementaire par les parlementaires des deux assemblées va contrebalancer « la faiblesse relative à l'initiative législative »²⁹⁵³.

Le droit d'amendement des parlementaires de la seconde chambre française s'avère moins rigide que celui de ses homologues étrangers. Ainsi les parlementaires du Sénat belge ne peuvent déposer d'amendements signés par « un nombre de sénateurs supérieur au nombre de groupes politiques de l'assemblée » (Art.57 du règlement du Sénat de Belgique). Les parlementaires des *Bundesrat* autrichien et allemand et les membres de la seconde chambre des Pays-Bas ne possèdent pas le droit d'amendement, mais seulement un droit de veto sur les lois transmises par la première chambre. Dans le bicamérisme espagnol, le Gouvernement et les parlementaires individuellement ne possèdent pas le droit d'amendement. Les amendements doivent impérativement recueillir « la signature du porte-parole du groupe politique auquel appartient le parlementaire auteur »²⁹⁵⁴.

Si le droit d'amendement des parlementaires est soumis identiquement aux mécanismes du parlementarisme rationalisé, il n'en demeure pas moins que ces mécanismes se sont révélés peu contraignants dans l'exercice du droit d'amendement des parlementaires. Les irrecevabilités constitutionnelles ont démontré leur faible dissuasion quant au nombre d'amendements déposés. En ce qui concerne les irrecevabilités financières et depuis 1981, l'article 40 C. a permis d'écarter en moyenne environ 4% des amendements déposés par les

²⁹⁵⁰ J.-J. URVOAS, « La lente mais irrépressible renaissance des commissions parlementaires », *op. cit.*, p. 26

²⁹⁵¹ J. MASTIAS, « Histoire des tentations du Sénat de la V^e République », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 22.

²⁹⁵² « La fonction politique de l'amendement est très claire : au-delà de sa fonction première qui est de modifier un texte, il exprime l'alternance, il permet d'interpeller le gouvernement _ en dehors des séances de questions, il exprime des injonctions faites au gouvernement, il est le symbole de la discussion parlementaire », *in* V. SOMMÀCCO, *op. cit.*, p. 7.

²⁹⁵³ A. DELCAMP, « L'affirmation du Sénat », *op. cit.*, p. 291.

²⁹⁵⁴ P. GELARD et J.-C. PEYRONNET, *op. cit.*, p. 60.

sénateurs et environ 8% pour les députés²⁹⁵⁵. Les contraintes juridiques du parlementarisme rationalisé se sont révélées plus souples que pour l'Assemblée nationale dans la mesure où un nombre plus réduit d'amendements a été sanctionné d'irrecevabilité financière.

Les amendements déposés par les parlementaires des deux assemblées ont d'abord une vocation purement formelle qui présente une finalité politique mesurée. Une telle fonction est privilégiée par les sénateurs « non par excès de formalisme, mais pour laisser le moins d'ambiguïté possible dans les textes de loi »²⁹⁵⁶. En effet, en vertu du fait majoritaire, « le vote de la loi pour les députés est souvent plus important que son contenu rédactionnel ; les sénateurs sont souvent plus attachés au second aspect »²⁹⁵⁷. Une telle finalité dans l'usage du droit d'amendement s'accorde logiquement avec la finalité du bicamérisme tendant à la préservation formelle de la loi.

Les amendements déposés par les sénateurs ne sont pas seulement d'ordre rédactionnel et ne sauraient se borner à une fonction lexicale, voire grammaticale²⁹⁵⁸. Plus largement, les amendements du Sénat peuvent également se « préoccuper de la coordination »²⁹⁵⁹ des textes législatifs par l'insertion de modifications normatives. L'objet de ces amendements n'est pas de bouleverser « l'économie générale » de la loi comme le note Alain Delcamp à assurer la concordance entre différents éléments normatifs dans le respect de l'objet et des finalités déterminés par le législateur. Une telle finalité s'inscrit dans le souci d'une meilleure préservation de l'intelligibilité de la loi. La structure bicamérale du Parlement est ici un gage non négligeable de l'efficacité législative, puisque généralement saisie en seconde lecture, la seconde chambre a à cœur de veiller à la bonne harmonie des différents éléments normatifs apportés au gré des débats législatifs.

La finalité du droit d'amendement des sénateurs est d'abord normative dans la mesure où il participe du souci d'apporter cohérence à la norme législative, par la recherche constante d'une amélioration de sa technicité. À chacune des étapes de l'élaboration de la

²⁹⁵⁵ Pour l'Assemblée nationale : 6,5% (1999-2000), 7,8 (2000-2001), 6,5 (2001-2002), 8,2 (2002-2003), 7 (2003-2004), 2,4 (2004-2005), 12,5 (2005-2006), 10,4 (2006-2007), O. GARIAZZO, *in La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, *op. cit.*, p. 1013.

²⁹⁵⁶ A. DELCAMP, « Le rôle législatif du Sénat », *RDP*, 1972, p. 1192.

²⁹⁵⁷ D. MAUS, « Le Parlement et les cohabitations », *Pouvoirs*, n°91, 1999, p. 77.

²⁹⁵⁸ Le Sénat ne saurait se limiter à un rôle « de changement de virgule et de ponctuation », J-L. HERIN, « La qualité de la loi », *op. cit.*, p. 45.

²⁹⁵⁹ A. DELCAMP, « Le rôle législatif du Sénat », *op. cit.*, p. 1192.

norme législative, le droit d'amendement des parlementaires de la seconde chambre présente un caractère politique, mais dans une proportion différente de celui des députés. Le droit d'amendement est alors utilisé par les sénateurs comme « un outil de perfectionnement »²⁹⁶⁰ de la norme législative.

Avec la fin de la jurisprudence « Amendement Seguin » du Conseil constitutionnel (Décision n°86-225 DC du 23 janvier 1987), les amendements peuvent davantage présenter un contenu réel et bouleverser la « philosophie initiale et l'économie générale d'un projet gouvernemental, elle (la seconde chambre) le fait le plus souvent en s'efforçant de mettre au point un texte cohérent, correspondant à sa propre vision »²⁹⁶¹. En tant que norme, l'amendement est d'autant plus favorable aux assemblées parlementaires que son adoption permet « de modifier la loi et de corriger à l'avantage des assemblées ce que l'exercice du droit d'initiative a de trop favorable au Gouvernement »²⁹⁶². Aux amendements formels dénués d'une valeur normative réelle peuvent se succéder des amendements « de fond », pour reprendre l'expression de Jean-Louis Hérin, dont l'objet « n'est plus seulement d'améliorer le texte lui-même, mais de l'enrichir, de le compléter »²⁹⁶³. Cette fonction du droit d'amendement est particulièrement observable pour les lois constitutionnelles où l'accord du Sénat est obligatoire. Ainsi en 1995, le projet de loi gouvernemental du 4 août 1995 instaurant la session unique prévoyait un plafond maximal de 150 jours annuels qui fut abaissé à 120 par les sénateurs. Par ailleurs, les parlementaires exigèrent que l'élargissement matériel du referendum trouvât une « contrepartie dans la tenue d'un débat faisant suite à une déclaration gouvernementale devant chaque assemblée »²⁹⁶⁴. Enfin, à l'occasion du projet de loi constitutionnelle du 22 février 1996, le Sénat réussit à imposer au Gouvernement « le calendrier de discussion des LFSS »²⁹⁶⁵. La discordance des majorités parlementaires n'entraîne pas un blocage systématique des projets de loi constitutionnelle, mais leur adoption est l'œuvre de compromis proposés par le Sénat. Le Sénat a pu se joindre à la majorité parlementaire dont il ne partageait pourtant pas la vue pour voter des

²⁹⁶⁰ E. GRASS, « L'inflation législative a-t-elle un sens ? », *RDP*, 2003, p. 156.

²⁹⁶¹ J-P. MARICHY, « Le Sénat, un contre-pouvoir ? », in *François Mitterrand et la fonction présidentielle / [colloque du Club Vauban, 1986, Paris]*, Economica, 1986, p. 49.

²⁹⁶² D-G. LAVROFF, *op. cit.*, p. 778.

²⁹⁶³ J-L. HERIN, « La qualité de la loi », *op. cit.*, p. 46.

²⁹⁶⁴ G. BERGOUGNOUS, « Le droit d'amendement parlementaire et la révision constitutionnelle », *RDP*, 2000, p. 1617.

²⁹⁶⁵ P. FRAISSEIX, « La Constitution du 4 octobre 1958 et ses révisions », *RDP*, 2002, p. 482.

amendements rehaussant les prérogatives des parlementaires, tel que le projet de loi du 25 juin 1992 avec l'instauration des résolutions relatives aux actes communautaires à l'article 88-4 C.

Les modifications apportées par le Sénat à la norme constitutionnelle lui permettent d'opérer un travail de réécriture qui met le Gouvernement dans une situation délicate. Le pouvoir exécutif est placé devant le choix du « tout ou rien ». Le premier consiste à accepter les modifications du Sénat afin d'obtenir son vote et le second dans leur rejet, mais qui risque de conduire *a posteriori* au retrait du texte. En 1990, le projet de loi relatif à l'introduction de l'exception d'inconstitutionnalité dans le contentieux constitutionnel français a entraîné une réécriture du texte par le Sénat qui, ne satisfaisant pas le Gouvernement, a conduit à l'abandon du texte. Le bicamérisme égalitaire en matière constitutionnelle confère au Sénat un pouvoir de blocage important, mais le rejet systématique est rare. En cas de concordance comme de discordance des majorités, le Sénat « monnaie son soutien au texte de révision en orientant son contenu »²⁹⁶⁶ avec le concours du droit d'amendement.

Le droit d'amendement est d'abord un droit essentiellement « parlementaire »²⁹⁶⁷. La faiblesse d'usage du droit d'amendement gouvernemental illustre notamment la volonté gouvernementale de concilier les apports législatifs de la seconde chambre en évitant un rejet des innovations normatives proposées. Le droit d'amendement possède formellement et matériellement une certaine fonction correctrice en ce qu'il « complète, modifie, supprime certaines dispositions de la norme législative »²⁹⁶⁸. Cette fonction s'avère indiscutablement compatible avec la logique du bicamérisme qui vise à l'amélioration de la technicité législative et l'alternance de 1981 n'a pas révélé pour la seconde chambre, en dépit de la discordance des majorités, un usage excessif à finalité obstructionniste.

²⁹⁶⁶ S. PIERRE-CAPS, « Les révisions de la Constitution de la Cinquième République : temps, conflits et stratégies », *RDP*, 1998, p. 418.

²⁹⁶⁷ J-L. HERIN, *La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, *op. cit.*, p. 1068. L'auteur note ainsi qu'entre 2006 et 2007, 388 amendements sur les 10196 amendements enregistrés à l'Assemblée nationale et 367 sur les 7806 déposés au Sénat, étaient des amendements gouvernementaux.

²⁹⁶⁸ P. BLACHER, *op. cit.*, p. 82.

B. L'effectivité de l'usage du droit d'amendement parlementaire

Le dépôt d'amendement est inhérent à la discussion parlementaire elle-même en ce qu'il permet, comme le note Julie Benetti, « par l'échange public d'arguments contradictoires entre les deux chambres et au sein de chacune d'elles, de mettre en lumière les imperfections ou les lacunes que comporte inévitablement tout texte et d'y apporter les corrections adéquates »²⁹⁶⁹. Au sein des deux chambres, le bicamérisme demeure égalitaire dans la mesure où le droit d'amendement appartient aux deux chambres et qu'il s'exerce en commission ou en séance publique (Art.44 C.).

Au sein des parlements européens, les contraintes juridiques s'avèrent plus importantes. Ainsi, à la Chambre des représentants belge et au Parlement luxembourgeois, les amendements doivent être présentés par au moins cinq députés pour être discutés²⁹⁷⁰. De manière plus contraignante, lorsque le Sénat espagnol adopte des amendements, ne sont incorporés au texte adopté par le Congrès que les seuls amendements obtenant une majorité des suffrages exprimés par les députés²⁹⁷¹. L'absence de limite organique ou quantitative au droit d'amendement dans le bicamérisme français doit permettre l'usage effectif de ce droit parlementaire. Depuis 1981, l'analyse des différentes configurations majoritaires révèle un usage effectif et non orienté de la faculté d'amendement de la seconde chambre favorisant l'adoption de la norme législative, suivant des modifications adoptées conjointement par les deux assemblées.

De même que les parlementaires de la seconde chambre déposent moins de propositions de loi que les députés, ils déposent aussi moins d'amendements. La cause ne réside pas dans les effets du phénomène majoritaire, mais dans la structure du Parlement. Saisis généralement en premier des textes, les députés, majoritairement de l'opposition, déposent davantage d'amendements dans la perspective d'infléchir les positions du Gouvernement. Saisis en second, les sénateurs visent davantage « le perfectionnement du texte que la remise en cause de ses orientations »²⁹⁷².

²⁹⁶⁹ J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 174.

²⁹⁷⁰ P. GELARD et J-C. PEYRONNET, *op. cit.*, p. 24.

²⁹⁷¹ *Ibid.*, p. 53.

²⁹⁷² P. TÜRCK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Dalloz, 2004, p. 370.

Indépendamment des configurations de la majorité, les sénateurs ont entrepris un dépôt régulier et soutenu d'amendements en séance publique. Ainsi entre 1982 et 1985, les sénateurs ont déposé respectivement, 4857 (1982), 4403 (1983), 4752 (1984) et 4180 (1985) amendements. Cette proportion s'avère plus élevée en période de discordance des majorités qu'en période de concordance et pourrait signifier une obstruction de la majorité sénatoriale à la majorité gouvernementale. Toutefois les différentes périodes institutionnelles tendent à nuancer un tel point de vue. En effet, l'obstruction parlementaire manifestée par le dépôt continu d'amendements « n'est pas ancrée dans les mœurs sénatoriales »²⁹⁷³. L'obstruction parlementaire vise essentiellement à retarder les débats législatifs et corrélativement la votation de la loi dont les auteurs sont opposés par principe à la philosophie générale du texte. Une telle finalité est incompatible avec la logique bicamérale.

Dans le bicamérisme de la V^e République, l'appréciation de la notion « d'obstruction » à travers l'étude des amendements s'avère délicate. Le fait majoritaire à l'Assemblée nationale permet le rattachement organique de la notion d'obstruction aux groupes déclarés appartenir à « l'opposition » ou à la « minorité ». Toutefois le phénomène majoritaire n'interdit pas les initiatives individuelles du groupe majoritaire visant à l'aménagement de la position du Gouvernement.

Les amendements ayant pour objet la suppression d'une disposition normative où l'insertion d'une disposition jugée « contraire » à la finalité politique déterminée par le Gouvernement peuvent être rattachés à l'obstruction. L'auteur n'est pas animé par l'espoir de voir le Gouvernement « retravailler sa copie », mais souhaite manifester publiquement son opposition à la politique générale du Gouvernement. Le parlementaire auteur sait qu'au nom du fait majoritaire, le Gouvernement exprimera un avis défavorable à cette initiative que sa majorité écartera. Cependant, il convient d'ajouter à l'élément qualitatif, un critère quantitatif. En effet, l'obstruction se manifeste particulièrement par le nombre en corrélation avec l'objet sur lequel porte l'amendement. Les initiatives collectives de formations émanant de l'opposition visant à proposer de manière répétée des modifications inconciliables politiquement avec l'esprit du projet de loi gouvernemental peuvent être qualifiées

²⁹⁷³ J-E. GICQUEL, « La lutte contre l'abus du droit d'amendement au Sénat », *RDP*, 1997, p. 1351.

d'obstruction. Au sein d'un Parlement bicaméral, la notion d'obstruction se vérifie particulièrement à l'Assemblée nationale.

Le dépôt d'amendements au Sénat, qui sont principalement issus des groupes de la majorité sénatoriale procède moins d'une volonté d'opposition que de l'intention d'orienter le « pouvoir majoritaire ». Il s'agit pour les membres de la seconde chambre de présenter à la majorité « des propositions alternatives résultant de l'inconstitutionnalité ou de l'inopportunité politique d'un projet déterminé »²⁹⁷⁴. La seconde chambre a toujours recherché la discussion des amendements, tandis qu'en application du fait majoritaire l'Assemblée nationale a procédé strictement à leur encadrement. Ainsi au Sénat, depuis 1976, comme le note Jean-Louis Hérin, tous les amendements déposés sur un article et incompatibles entre eux doivent faire l'objet d'une discussion commune²⁹⁷⁵. Le phénomène d'obstruction parlementaire par le dépôt d'amendements « en cascade » n'est pas observable dans les mêmes proportions à l'Assemblée nationale et au Sénat. Le triste record du projet de loi relatif à la fusion GDF-Suez et ses 137449 amendements n'a pas connu pareille transposition au Sénat²⁹⁷⁶.

Le nombre d'amendements déposés par les sénateurs a véritablement explosé avec l'alternance de 1981. Cette hausse significative ne doit pas être recherchée dans la manifestation d'une opposition à la majorité présidentielle et gouvernementale, mais davantage dans l'achèvement de la normalisation de la seconde chambre dans le paysage institutionnel de la V^e République et de sa volonté constante de peser sur l'élaboration de la norme législative.

Ainsi sous les Gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy, les sénateurs ont déposé 4025 amendements (1989), 6129 (1990), 4736 (1991) et 5232 (1992). Or sous le Gouvernement Balladur, les sénateurs déposèrent 7808 amendements (1993) et 5598 (1994). Le second mandat de Jacques Chirac, la présidence de Nicolas Sarkozy et de François Hollande illustre un record de dépôt d'amendements qui confirme l'intention de la majorité

²⁹⁷⁴ V. SOMMACCO, *op. cit.*, p. 9.

²⁹⁷⁵ J-L. HERIN, in *La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, *op.cit.*, p. 1074.

²⁹⁷⁶ Voir sur ce sujet, É. MOYSAN, « L'obstruction parlementaire », *RRJ*, 2015, pp. 169-186.

sénatoriale de peser sur le débat législatif indépendamment des configurations de la majorité, avec 7558 amendements entre 2002-2003, 10398 (2003-2004), 7686 (2004-2005), 8652 (2005-2006) et 5672 (2006-2007), 5988 (2007-2008), 8746 (2008-2009), 8435 (2009-2010), 8377 (2010-2011), 12963 (2012-2013) et 11856 (2013-2014). Ces chiffres élevés attestent « d'une volonté législative intense qu'on ne saurait réduire à la seule volonté d'allonger les débats »²⁹⁷⁷. Indépendamment des configurations majoritaires, le droit d'amendement est « la conséquence logique du droit de discussion »²⁹⁷⁸ permettant « d'enrichir et de compléter la loi »²⁹⁷⁹.

Le taux d'adoption des amendements en séance publique n'est également pas véritablement tributaire des configurations de la majorité. Ainsi sous la Présidence de Valéry Giscard d'Estaing, le pourcentage d'amendements adoptés par rapport aux amendements déposés s'élève à : 51 % (1974), 57 % (1975), 50,3 % (1976), 43,5 % (1977), 47,6 % (1978), 36 % (1979), 37,4 % (1980). Lors du premier septennat de François Mitterrand et durant les Gouvernements Mauroy et Fabius, les taux d'adoption ont été de 51% (1982), 61 % (1983), 55 % (1984) et 61 % (1985), 10 % (1986), 27 % (1987) et 41 % (1988). De telles variations conduiraient une nouvelle fois à conclure que depuis 1981 le taux d'adoption des amendements sénatoriaux s'effondre en période de concordance des majorités et se renforce en période de discordance. Il s'en suivrait que le Sénat n'entend peser dans le débat législatif qu'en période de discordance ce qui semble être confirmé par le second septennat de François Mitterrand : 49 % (1989), 31 % (1990), 55 % (1991), 63 % (1992), 19,5 % (1993).

L'effectivité du droit d'amendement des parlementaires dépend de leur adoption dans le texte discuté en séance publique. Or on observe à l'Assemblée nationale une proportion plus faible d'amendements adoptés par rapport aux amendements déposés. À la seconde chambre, il est observable que la proportion entre les amendements déposés et adoptés au Sénat a toujours été plus élevée qu'à l'Assemblée nationale et ce quelle que soit la

²⁹⁷⁷ G. CARCASSONNE, « Les résistances de l'Assemblée nationale à l'affaiblissement de son rôle », *op. cit.*, p. 339.

²⁹⁷⁸ JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ, *op. cit.*, p. 733.

²⁹⁷⁹ A titre d'exemple, le double degré de juridiction en matière criminelle résultant d'un amendement présenté par le sénateur Pierre Fauchon, J-C. BECANE, M. COUDERC et J-L. HERIN, *op. cit.*, p. 105.

configuration de sa majorité ou les rapports entretenus avec l'autre Assemblée²⁹⁸⁰. Il s'ensuit que le Sénat privilégie constamment la « contre-proposition plutôt que le rejet »²⁹⁸¹ de la norme législative. Le Sénat assume sa fonction d'assemblée technique participant régulièrement à l'adoption d'amendements en vue de l'amélioration qualitative de la loi et de la réorientation idéologique de celle-ci.

En période de concordance comme de discordance des majorités, le dépôt des amendements sénatoriaux émane majoritairement des commissions dans des proportions plus élevées que pour les députés²⁹⁸². Les commissions parlementaires du Sénat représentent également la principale instance parlementaire où sont adoptées majoritairement les modifications législatives sur le total des amendements déposés par l'ensemble des acteurs parlementaires²⁹⁸³. Après les années 2000, un tel constat ne sera pas statistiquement démenti et le Sénat n'a pas attendu la révision du 23 juillet 2008 pour privilégier le travail d'amendement des commissions, ces dernières restant les principales instances en charge de

²⁹⁸⁰ Assemblée nationale : XI^{ème} législature : 25 % (1997-1998), 25 % (1998-1999), 33 % (1999-2000), 44 % (2000-2001), 46 % (2001-2002) ; XII^{ème} législature : 9 % (2002-2003), 15 % (2003-2004), 11,5 % (2004-2005), 32 % (2005-2006), 2 % (2006-2007) ; XIII^{ème} législature : 19 % (2007-2008), 17 % (2008-2009), 9 % (2009-2010), 23 % (2010-2011) ; XIV^{ème} législature : 10,5 % (2012-2013), 18,5 % (2013-2014).

Sénat : 55 % (1997-1998), 59 % (1998-1999), 56 % (1999-2000), 63,5 % (2000-2001), 63 % (2001-2002), 33,5 % (2002-2003), 35,4 % (2003-2004), 35 % (2004-2005), 32 % (2005-2006), 37 % (2006-2007), 33 % (2007-2008), 27 % (2008-2009), 21 % (2009-2010), 20 % (2010-2011), 33 % (2011-2012), 18 % (2012-2013).

²⁹⁸¹ A. DELCAMP, « Bicamérisme et procédure législative », *op. cit.*, p. 61.

²⁹⁸² Assemblée nationale : 19,75 % (1981), 32 % (1982), 33 % (1983), 26 % (1984), 45 % (1985), 10 % (1986), 19,75 % (1987), 31,85 % (1988), 34,5 % (1989), 17,5 % (1990), 33 % (1991), 34,7 % (1992), 9,5 % (1993), 13,5 % (1994), 6,7 % (1995), 13,5 % (1995-1996), 25 % (1996-1997), 18,1 % (1997-1998), 19,5 % (1998-1999), 26 % (1999-2000), 31,5 % (2000-2001), 34,2 % (2001-2002), 5,6 % (2002-2003), 11,1 % (2003-2004).

Sénat : 32 % (1981), 50,50 % (1982), 53,75 % (1983), 53,75 % (1984), 56,50 % (1985), 7,50 % (1986), 22,50 % (1987), 34,75 % (1988), 46,5 % (1989), 27,7 % (1990), 48,8 % (1991), 58,1 % (1992), 15,5 % (1993), 27,4 % (1994-1995), 23,4 % (1995-1996), 30,9 % (1996-1997), 43,9 % (1997-1998), 48,1 % (1998-1999), 41,6 % (1999-2000), 49 % (2000-2001), 48,8 % (2001-2002), 27,7 % (2002-2003), 25,5 % (2003-2004), in P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 730.

²⁹⁸³ Assemblée nationale : 62,5 % (1981), 61, 73 % (1982), 64,4 % (1983), 72,9 % (1984), 46,8 % (1985), 55,7 % (1986), 58,8 % (1987), 64,6 % (1988), 64,5 % (1989), 64 % (1990), 59,6 % (1991), 52,5 % (1992), 50,5 % (1993), 42,9 % (1994-1995), 58 % (1995-1996), 58 % (1996-1997), 60,5 % (1997-1998), 62 % (1998-1999), 66,3 % (1999-2000), 64 % (2000-2001), 66 % (2001-2002), 54,4 % (2002-2003), 52,6 % (2003-2004), *Ibid.*, p. 731.

Sénat : 73,8 % (1981), 78,1 % (1982), 78,5 % (1983), 79,2 % (1984), 79,9 % (1985), 58,8 % (1986), 61,4 % (1987), 58,5 % (1988), 73,7 % (1989), 71,8 % (1990), 76,6 % (1991), 81,6 % (1992), 68,6 % (1993), 52,4 % (1994-1995), 72 % (1995-1996), 65,4 % (1996-1997), 73 % (1997-1998), 74,5 % (1998-1999), 67,8 % (1999-2000), 71,4 % (2000-2001), 72,5 % (2001-2002), 66 % (2002-2003), 60,5 % (2003-2004), 62,7 % (2004-2005), 60 % (2005-2006), 62,5 % (2006-2007), 63 % (2007-2008) et 40,6 % (2008-2009).

l'origine comme de l'adoption des amendements sénatoriaux. L'absence de publicité en commission empêche la médiatisation du clivage majorité/opposition et conduit souvent « à de véritables échanges, des tentatives sincères pour parvenir à la rédaction la plus adéquate »²⁹⁸⁴ par le dépôt, la discussion et le vote des amendements. Par le biais d'amendements négociés et souvent acceptés, « la commission réécrit une large part d'un document qui ne lui convenait guère »²⁹⁸⁵. Si les commissions parlementaires ne disposent pas constitutionnellement, en tant qu'organe, du droit d'amendement, leur intervention croissante dans l'initiative et l'adoption des amendements leur confère « un droit d'amendement indirect »²⁹⁸⁶.

Il apparaît que depuis 1981 le Gouvernement a fait un usage modéré du dépôt d'amendements non seulement à l'Assemblée nationale, mais plus étrangement au Sénat alors même que les majorités n'étaient pas harmonieuses²⁹⁸⁷. De plus, le taux d'adoption des amendements gouvernementaux est sensiblement moins élevé au Sénat qu'à l'Assemblée nationale²⁹⁸⁸. Il apparaît que le Gouvernement souhaite davantage ménager la seconde chambre et sa majorité en conservant les acquis proposés par cette dernière, quitte à les modifier à l'occasion de la navette, soit de sa propre initiative, soit par le concours d'un député de la majorité.

La discordance des majorités sénatoriales et gouvernementale peut enfin expliquer la hausse du refus des amendements sénatoriaux par le Gouvernement. Cependant le Gouvernement de Michel Rocard se montra à cet égard plus conciliant que les Gouvernements de Pierre Mauroy et de Laurent Fabius en ne rendant pas systématiquement un avis négatif sur les amendements proposés par la majorité sénatoriale²⁹⁸⁹. Par ailleurs, la

²⁹⁸⁴ G. CARCASSONNE, « De la démocratie au Parlement », *Pouvoirs*, n°64, 1993, p. 38.

²⁹⁸⁵ J. MASTIAS, « Histoire des tentations du Sénat de la V^e République », *op. cit.*, p. 32.

²⁹⁸⁶ P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 87.

²⁹⁸⁷ Assemblée nationale : 9 % (1981), 12,25 % (1982), 8,25 % (1983), 7,75 % (1984), 12,25 % (1985), 4,75 % (1986), 8 % (1987), 11,25 % (1988), 9 % (1989), 5,2 % (1990).

Sénat : 4,5 % (1981), 10 % (1982), 10,75 % (1983), 8,25 % (1984), 9,50 % (1985), 2,50 % (1986), 7,50 % (1987), 10,50 % (1988), 9 % (1989), 5,5 % (1990), *in* B. BAUFUME, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la V^e République*, LGDJ, 1993, p. 468.

²⁹⁸⁸ Assemblée nationale : 69,5 % (1981), 88 % (1982), 85,5 % (1983), 86,75 % (1984), 90,25 % (1985), 92 % (1986), 88 % (1987), 86 % (1988), 85,50 % (1989), 85 % (1990).

Sénat : 58 (1981), 50 (1982), 54,75 (1983), 61,75 (1984), 67 (1985), 88,75 (1986), 83,75 (1987), 78 (1988), 70 (1989), 69,50 (1990), *Ibid.*, p.482.

²⁹⁸⁹ 54,45 % (1981), 46,25 % (1982), 48,15 % (1983), 42,50 % (1984), 47,75% (1985), 35,75% (1988), 34,50 % (1989), 37 % (1990), *Ibid.*, p. 488.

discordance des majorités a conduit le Gouvernement à s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption d'amendements²⁹⁹⁰. La concordance comme la discordance des majorités n'empêche ainsi nullement les parlementaires de la seconde chambre de faire usage de leur droit d'amendement et le Gouvernement et sa majorité de les accepter.

De manière générale, les amendements gouvernementaux et ceux issus des groupes politiques sont inférieurs numériquement à ceux présentés par les commissions. Les commissions prennent ici « le relais des groupes »²⁹⁹¹. L'attention particulière accordée par le Sénat au travail des amendements en commission nécessite un fonctionnement différencié par rapport à l'Assemblée nationale, qui se traduit par un temps de travail des parlementaires en commission plus long par rapport à l'Assemblée nationale²⁹⁹². L'Assemblée nationale consacre ainsi une large part de son temps parlementaire au travail en séance publique, alors que le Sénat, moins touché par le phénomène majoritaire responsable de la médiatisation des débats, privilégie les commissions législatives²⁹⁹³.

L'influence législative de la seconde chambre ne peut s'apprécier que dans la reprise des modifications à la norme législative par la première chambre. En effet, il apparaît que le processus dialectique de la navette « n'atteint pas son but lorsque les amendements adoptés par une assemblée ne sont pas pris en compte par l'autre assemblée »²⁹⁹⁴. Avant 1981, le taux d'adoption des amendements sénatoriaux a pu varier favorablement pour la seconde chambre en raison de la concordance des majorités. Ainsi entre 1974 à 1980, comme le note Jean-Claude Villeneuve, sur les 16817 amendements déposés par les sénateurs, 7715 (45.9%) ont été adoptés et parmi eux, 6536 l'ont été sans opposition du Gouvernement soit

²⁹⁹⁰ 13,65 % (1981), 10,25 % (1982), 9,10 % (1983), 11 % (1984), 9,85 % (1985), 7 % (1986), 11 % (1987), 10,75 % (1988), 9,50 % (1989), 10,75 % (1990), *Ibid.*, p. 488.

²⁹⁹¹ P. AVRIL, « Le Parlement législateur », *RFSP*, février 1981 p. 22.

²⁹⁹² Pour le temps de travail en commission : Assemblée nationale : 557h62 (1995-1996), 422h40 (1996-1997), 620h45 (1997-1998), 598h15 (1998-1999), 544h15 (1999-2000), 526h (2000-2001), 311h10 (2001-2002), 605h7 (2002-2003) ; Sénat : 706h (1995-1996), 557 (1996-1997), 665h (1997-1998), 706h (1998-1999), 672h (1999-2000), 540h (2000-2001), 568h (2001-2002), 658h30 (2002-2003), in P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 370.

²⁹⁹³ Pour le temps de travail en séance publique : Assemblée nationale : 546h15 (1995-1996), 695h15 (1996-1997), 1000h40 (1997-1998), 1129h45 (1998-1999), 984h30 (1999-2000), 858h25 (2000-2001), 550h20 (2001-2002), 1065h (2002-2003) ; Sénat : 692h05 (1995-1996), 521h10 (1996-1997), 615h40 (1997-1998), 698h15 (1998-1999), 710h55 (1999-2000), 668h (2000-2001), 464h20 (2001-2002), 780h20 (2002-2003), *Ibid.*

²⁹⁹⁴ J-C. VILLENEUVE, « L'évolution du rôle du Sénat depuis 1981 », *Revue Après demain*, n°271-272, février-mars 1985, p. 36.

84.7% et 4656 acceptés ensuite à l'Assemblée nationale avec ou sans modification, soit 60.3%²⁹⁹⁵.

Depuis 1981 en période de concordance des majorités, les sénateurs n'ont pas lésiné sur le dépôt d'amendements et l'Assemblée nationale n'a pas entendu ignorer les initiatives apportées à la modification de la loi. Ainsi entre 1986 et 1988, le taux de reprise des amendements s'élève à 90% par l'Assemblée nationale et 85% entre 1993 et 1995. Lors de la session 2003-2004, le taux de reprise par l'Assemblée nationale des amendements du Sénat s'élève à 92%, 93 % (2004-2005), 93 % (2005-2006), 94 % (2006-2007), 91 % (2007-2008) et 94 % (2008-2009).

La discordance des majorités a abouti à une diminution de la reprise des amendements sénatoriaux adoptés par l'Assemblée nationale. Alors qu'entre 1981 à 1984, selon l'enquête menée par Jean-Claude Villeneuve, 16704 amendements ont été déposés au Sénat, 8739 (52.3%) ont été adoptés et sur ce total, 4671 l'ont été sans opposition du Gouvernement, soit 53.45% et 3875 acceptés ensuite à l'Assemblée nationale avec ou sans modification, soit 44.3%²⁹⁹⁶. Ces chiffres, certes moins élevés, témoignent cependant de « l'influence »²⁹⁹⁷ non négligeable du Sénat dans la confection des textes. Sous la XI^{ème} législature, comme le note Bernard Rullier, plus de la moitié (51 %) des amendements adoptés par le Sénat ont été retenus par l'Assemblée²⁹⁹⁸. Il arrive ainsi fréquemment que l'Assemblée nationale et le Gouvernement « retiennent dans le texte final voté par l'assemblée des amendements très significatifs adoptés pourtant dans un contexte d'opposition par le Sénat »²⁹⁹⁹. Indépendamment des configurations majoritaires, la plupart des textes portent donc « la marque du Sénat et la valeur de l'œuvre législative réalisée par le Sénat est reconnue »³⁰⁰⁰. L'amélioration qualitative de la loi n'est donc pas paralysée par la discordance des majorités.

Dans un régime parlementaire assorti du fait majoritaire et comprenant un Parlement bicaméral, la seconde chambre est « un élément essentiel dans l'élaboration d'une législation

²⁹⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁹⁷ J. MASTIAS, « La place du Sénat dans le système politique français », in *Le bicamérisme, Actes de la journée d'études du 17 mars 1995 organisée au Sénat par l'Association française des constitutionnalistes*, Economica-PUAM, 1997, p. 30.

²⁹⁹⁸ B. RULLIER, *op. cit.*, p. 446.

²⁹⁹⁹ D. MAUS, « Le Parlement et la cohabitation », *op. cit.*, p. 71.

³⁰⁰⁰ D. HOEFFEL, « Le Sénat et le bicamérisme », *Association nationale des docteurs en droit*, n°87, 2000, p. 13.

de qualité. En corrigeant dans la forme des textes trop souvent bâclés ou déformés par des amendements irréfléchis, la seconde chambre corrige les inconséquences, les contradictions ou les incohérences dues à la rapidité ou à la passion politique »³⁰⁰¹. Le droit d'amendement n'est plus seulement le corollaire du droit d'initiative législative, il en est « véritablement l'expression pleine et entière, le véritable substitut »³⁰⁰². En tant qu'outil juridique, comme le note Christophe de Nantois, « l'amendement est le principal instrument de création juridique au service des parlementaires »³⁰⁰³. Ce droit constitutionnel conserve au demeurant son rôle de « dernier refuge de l'indépendance du parlementaire »³⁰⁰⁴. Conformément à la logique bicamérale, il possède un aspect technique consistant dans la modification corrective de la loi, mais également un caractère extrajuridique de nature cette fois politique, puisqu'il s'analyse comme un droit parlementaire supplétif de la volonté majoritaire et du Gouvernement. Députés et sénateurs tendent ainsi à « redevenir des législateurs effectifs »³⁰⁰⁵ par la disposition et l'usage effectif de leur droit d'amendement.

Dans le fait majoritaire et le parlementarisme rationalisé de la V^e République, l'amendement joue un rôle de « compensation à la domination du pouvoir exécutif dans l'initiative législative »³⁰⁰⁶. Dans le cadre du bicamérisme, le pouvoir de la seconde chambre peut être qualifié de pouvoir « d'infléchissement »³⁰⁰⁷ par le correctif apporté à la norme législative et ainsi à la volonté majoritaire et gouvernementale, dont la navette constituera la finalisation définitive.

³⁰⁰¹ P. GELARD, « A quoi donc peut bien servir une seconde chambre en démocratie ? », in *Mélanges en l'honneur de G. Conac*, Economica, 2001, p. 147.

³⁰⁰² A. BROUILLET, *Le droit d'amendement dans la constitution de la cinquième république*, Paris, PUF, 1973, p. 108. Dans le même sens, P. AVRIL et J. GICQUEL notent, « en bref, l'accessoire l'emporte sur le principal », *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 182.

³⁰⁰³ C. DE NANTOIS, *op. cit.*, p. 342.

³⁰⁰⁴ *Ibid.*, p. 335.

³⁰⁰⁵ G. CARCASSONNE, « Les résistances de l'Assemblée nationale à l'affaiblissement de son rôle », *op. cit.*, p. 339.

³⁰⁰⁶ P. BLACHER, *op. cit.*, p. 82.

³⁰⁰⁷ J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République : Réforme et renouveau*, *op. cit.*, p. 133.

Paragraphe 2 : La collaboration bicamérale continue dans la finalisation définitive de la norme législative

Les différentes configurations majoritaires sous la V^e République, depuis 1981, ont révélé les succès du parlementarisme rationalisé qui ont permis non seulement au Gouvernement de bénéficier d'une majorité à l'Assemblée nationale, mais également de surmonter les blocages du Sénat. Cependant, le Gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat ont toujours recherché à établir une « coopération législative » conjointe en vue de l'adoption des textes (A). La navette parlementaire et la réunion de la CMP permettent au Sénat de peser effectivement dans le débat législatif, et ce jusqu'à l'adoption finale de la loi, ce qui apparaît comme un « dédoublement dans la législation »³⁰⁰⁸ (B).

A. La recherche continue d'un partenariat législatif au sein du Parlement bicaméral

L'instauration d'un Parlement bicaméral suppose l'adoption de la loi communément par les deux assemblées, selon les modalités qui varient suivant le caractère égalitaire ou non de la structure du Parlement. Le bicamérisme français se singularise par son caractère plus équilibré que ses homologues européens et par la capacité de la seconde chambre à se soustraire au fait majoritaire, en votant circonstanciellement les textes de la majorité gouvernementale (1). L'organisation et le fonctionnement de la navette législative permettent continuellement à la seconde chambre d'influer sur la votation des textes par les deux assemblées (2).

1. Le conditionnement de la votation du programme gouvernementale par la seconde chambre

Si l'alternance de 1981 s'est illustrée par la multiplicité des configurations révélant une discordance entre les majorités parlementaires, elle ne s'est pas traduite législativement par un rejet systématique et inconditionné par la seconde chambre des projets de loi du

³⁰⁰⁸ J.-P. DEROSIER, « Le bicamérisme : un défi et un enjeu démocratique », *LPA*, 4 mars 2015, n°45, p. 13.

Gouvernement. Par ailleurs, le retour à la concordance des majorités parlementaires ne s'est pas traduite par une approbation législative et incontionnée des projets de loi présentés par le Gouvernement. Indépendamment des configurations de sa majorité et des rapports entretenus avec l'autre chambre, la seconde chambre entend exercer effectivement la fonction législative. Le bicamérisme de la V^e République trouve sa justification par la participation constante de la seconde chambre à la novation de la législation.

Plusieurs projets de loi issus de la campagne présidentielle et des 110 propositions de François Mitterrand furent adoptés par le Sénat, soit immédiatement, soit après aménagement en CMP. Entre 1981 et 1984, furent notamment votées par la seconde chambre : les lois d'amnisties, le principe de la décentralisation, la suppression de la Cour de Sûreté de l'État, la loi relative à la commémoration de l'abolition de l'esclavage, l'abrogation des lois anticasseurs ou l'abolition de la mort. Ces projets de loi se caractérisent, il est vrai, par un certain consensus républicain qui transcenderait le clivage majorité/opposition et qui conduirait le Sénat à adopter systématiquement de telles initiatives législatives. Par ailleurs, la relative popularité de ces sujets pourrait conduire le Sénat à se sentir contraint d'adopter de telles initiatives afin de préserver son image institutionnelle vis-à-vis de l'opinion. Néanmoins plusieurs projets de loi portant dispositions économiques³⁰⁰⁹, sociales³⁰¹⁰, administratives ou territoriales³⁰¹¹ furent adoptés par la seconde chambre durant cette période. Enfin, les textes financiers tels que les projets de loi de finances rectificatifs pour l'année 1984 et 1985 furent votés par les deux assemblées, de même que ceux intéressant directement les sénateurs, tels que la LO relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France et la loi relative à l'élection des sénateurs représentant les

³⁰⁰⁹ Loi n° 81-766 du 10 août 1981 relative au prix du livre, Loi n° 81-1161 du 30 décembre 1981 relative à la modération des loyers, Loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.

³⁰¹⁰ Loi relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services en charge de la protection de la famille et de l'enfance, et au statut des pupilles de l'Etat, Loi n° 82-357 du 27 avril 1982 portant création d'un régime d'épargne populaire, Loi n° 83-557 du 1er juillet 1983 portant réforme des caisses d'épargne et de prévoyance, Loi n° 83-660 du 21 juillet 1983 relative à la sécurité des consommateurs et modifiant diverses dispositions de la loi du 1er août 1905.

³⁰¹¹ Loi n° 81-973 du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, Loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la cour des comptes, Loi n° 82-380 du 7 mai 1982 modifiant l'article 7 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, Loi relative à la composition et à l'élection de l'assemblée territoriale de la Polynésie française.

Français établis hors de France en 1983. Le Président Poher ne souhaita pas inscrire la seconde chambre dans une attitude résolument offensive à la politique gouvernementale et rappela que « le rejet pur et simple est un aveu d'échec ; seule la proposition, même si elle n'est pas retenue en définitive, démontre la qualité du travail parlementaire »³⁰¹². La majorité sénatoriale, pourtant opposée au Gouvernement Mauroy et Fabius, n'a pas entendu prétexter de la discordance des majorités pour refuser les initiatives du Gouvernement.

Inversement, la concordance des majorités parlementaires n'est pas synonyme pour la seconde chambre de systématisation dans l'approbation des projets de loi du Gouvernement. Entre 1986 et 1988, son retour n'a pas dispensé le Gouvernement de rechercher le consensus avec le Sénat, ce dernier ayant apporté des modifications aux projets de loi du Gouvernement Chirac. Plusieurs fois, le Sénat a amendé les textes du Gouvernement, ce qui a conduit à la réunion du CMP en vue de trouver un accord³⁰¹³. Ainsi, le projet de loi relatif à la liberté de communication, mesure phare du Gouvernement Chirac, ne fut adopté par le Sénat qu'après huit semaines de débats contre seulement deux à l'Assemblée nationale et le texte fut amendé très largement par le Sénat, ce qui conduisit à la réunion d'une CMP. Cette attitude démontre qu'en cas de concordance des majorités le Sénat n'entend pas « accepter les yeux fermés »³⁰¹⁴ l'ensemble des propositions législatives du Gouvernement.

La période 1988-1992 présente une double difficulté pour le Gouvernement : l'existence d'une majorité gouvernementale relative et l'absence de concordance avec la majorité sénatoriale. Le Sénat adopta néanmoins plusieurs projets de loi gouvernementaux, à l'instar de la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation

³⁰¹² JO débat Sénat, Séance du 23 juillet 1982, Session 1982-1983, p.3792.

³⁰¹³Loi n° 86-1321 du 30 décembre 1986 relative à l'organisation économique en agriculture, LF pour 1987, LF rectificative pour 1986, Loi n° 86-1019 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance, Loi n° 86-1025 du 9 septembre 1986 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat, Loi n° 86-797 du 3 juillet 1986 relative à la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, LF pour 1988, LF rectificative pour 1987, Loi n° 87-518 du 10 juillet 1987 modifiant le code du travail et relatif à la prévention et à la lutte contre le chômage de longue durée, Loi n° 87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne, Loi n° 87-570 du 22 juillet 1987 sur l'exercice de l'autorité parentale, Loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés.

³⁰¹⁴D. MAUS, *Etudes sur la Constitution de la V^e République*, Paris, STH, Les Cahiers constitutionnels de Paris I, 1990, p. 240.

agricole à son environnement économique et social³⁰¹⁵. Conscient de sa position institutionnelle ascendante, le Sénat n'a pas profité du morcellement de la majorité gouvernementale pour faire échec systématiquement aux initiatives législatives de l'exécutif.

Le Gouvernement de Lionel Jospin entre 1997 et 2002 a été également placé dans une situation inconfortable, car à la pluralité de sa majorité gouvernementale s'ajoutait la discordance avec la majorité sénatoriale. Le Sénat adopta en revanche plusieurs projets de loi en matière de justice, de liberté ou de relation entre le citoyen et l'Administration³⁰¹⁶. Par ailleurs, le Gouvernement Jospin a obtenu l'adoption de la totalité des projets de loi constitutionnelle. La loi constitutionnelle du 2 octobre 2000 relative au quinquennat fut adoptée sans modification par la seconde chambre, mais non sans réserve de certains membres de la majorité sénatoriale, dont son Président, particulièrement attaché au septennat. Cependant, la loi constitutionnelle relative à la parité du 8 juillet 1999 fit l'objet d'un vote par le Sénat après que l'Assemblée nationale eut en troisième lecture votée la modification introduite par le Sénat en seconde lecture suivant laquelle « Ils (les partis politiques) contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi ». La configuration des majorités n'a pas conduit

³⁰¹⁵ Furent également adoptées sous le Gouvernement Rocard, Cresson et Bérégoz : Loi n° 89-421 du 23 juin 1989 relative à l'information et à la protection des consommateurs ainsi qu'à diverses pratiques commerciales ;

Loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle ; La Loi n° 89-460 du 6 juillet 1989 tendant à assouplir les sanctions prévues par l'article L. 55 de la loi du 1er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises, applicables aux cas où une société à responsabilité limitée n'a pas porté son capital à 50 000 F, le 1er mars 1989 ; La Loi n° 89-431 du 23 juin 1989 relative à la révision des condamnations pénales ; LF rectificative pour 1990 ; La Loi n° 90-9 du 2 janvier 1990 portant diverses dispositions relatives au temps de travail, à la garantie des indemnités complémentaires des bénéficiaires des stages d'initiation à la vie professionnelle et à la mise en œuvre du droit à la conversion dans les entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire ; La Loi n° 90-579 du 4 juillet 1990 relative au crédit-formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue et modifiant le Livre IX du code du travail ; Loi n° 91-1382 du 30 décembre 1991 relative à la sécurité des chèques et des cartes de paiement ; Loi n° 91-1264 du 19 décembre 1991 relative au renforcement de la lutte contre le trafic de stupéfiants ; Loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi ; Loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle et à l'emploi ; Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ; Loi n° 91-648 du 11 juillet 1991 modifiant le code des postes et des télécommunications et la loi n° 90-1170 du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications.

³⁰¹⁶ Loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits ; Loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non-intentionnels ; Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes ; Loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 instituant un défendeur des enfants.

la seconde chambre à opposer un rejet des projets de loi constitutionnelle ou à élaborer des contre-projets.

Entre 2002 et 2007, le second mandat présidentiel de Jacques Chirac permet un retour à l'harmonie des majorités parlementaires, configuration que le Parlement bicaméral n'avait pas connue depuis 1997. Si les relations institutionnelles et législatives demeurent excellentes entre les deux structures du Parlement, le Sénat a entendu peser réellement sur le débat législatif et les navettes et les CMP portant sur le projet présidentiel furent particulièrement nombreuses. L'accord trouvé en CMP entre deux majorités parlementaires d'apparences identiques ne doit pas laisser penser que les apports législatifs du Sénat furent modestes. Les Gouvernements Raffarin et Villepin ont vu leurs projets de loi souvent remaniés par le Sénat, ce qui a permis *a posteriori* d'obtenir l'accord des deux assemblées³⁰¹⁷. L'influence du Sénat en matière législative a été particulièrement significative à l'occasion du vote de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 puisque le projet de loi présenté par le Gouvernement, non seulement faisait l'objet « d'un commun accord entre la gauche et la droite »³⁰¹⁸, mais reprenait plusieurs initiatives législatives proposées par Christian Poncelet, Paul Girod ou Robert Del Picchia.

La présidence de Nicolas Sarkozy entre 2007-2012 se traduisit une nouvelle fois par l'osmose des majorités parlementaires entre les deux assemblées. Cependant, le groupe UMP ayant perdu la majorité absolue depuis 2004 au sein de la majorité sénatoriale, la plupart des textes illustratifs du projet présidentiel furent votés après navette et accord en CMP et les divergences avec la majorité sénatoriale ont pu être significatives notamment lors de la création du conseiller territorial³⁰¹⁹. Le quinquennat de Nicolas Sarkozy fut notamment

³⁰¹⁷Loi n° 2003-721 du 1er août 2003 pour l'initiative économique ; Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites ; Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure ; Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie ; Loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique ; Loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce ; Loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie ; Loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales ; Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

³⁰¹⁸A-M. LE POURHIET, « Les débats parlementaires sur la révision du 28 mars 2003, in *Mélanges en l'honneur de J. Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 323.

³⁰¹⁹Loi n° 2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi ; Loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés ; Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion ; Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ; Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

marqué par l'adoption de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Or cette dernière a été profondément modifiée par le concours du Sénat. Ainsi, à l'article 11 C, le Sénat a inséré : une disposition suivant laquelle la tenue d'un referendum pourrait intervenir sur « la politique environnementale », le plafonnement à 348 du nombre de sénateurs (Art.24 C.), la reconnaissance de droits spécifiques aux « groupes d'opposition » de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux « groupes minoritaires » (Art.51-1 C.), la définition fonctionnelle du défenseur des droits (Art.70 C.)...

Les élections sénatoriales d'octobre 2011 ont entraîné l'alternance de la majorité sénatoriale et d'une nouvelle opposition entre le Gouvernement et le Sénat, situation que le Parlement bicaméral n'avait plus connue depuis la session 2001-2002. Le Sénat a voté certaines lois « républicaines », telle que la loi fixant au 11 novembre la commémoration de tous les morts pour la France. Cependant plusieurs lois dont le contenu faisait partie des engagements pris pendant la campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy et appliqués par le Gouvernement de François Fillon furent adoptées par la seconde chambre³⁰²⁰.

La majorité sénatoriale n'a pas inscrit son action législative dans une attitude d'opposition frontale au Gouvernement. Ainsi que le relève Julie Benetti, contrairement au premier septennat de François Mitterrand, la majorité n'a rejeté « en bloc aucun des quatre textes financiers présentés par le gouvernement (LF et LFSS 2012 et les deux derniers des quatre collectifs budgétaires de l'année 2011), le troisième projet de LF rectificative pour 2011 ayant même fait l'objet par la suite d'un accord en CMP »³⁰²¹. La discordance apparente des majorités ne s'est pas traduite par un refus systématique de la majorité sénatoriale à l'égard des projets du Gouvernement. La fragilité de la majorité sénatoriale a conduit au soutien circonstancié de certains de ses éléments (RDSE, CRC, écologistes...) et le consensus a régulièrement été trouvé au sein de la majorité sénatoriale et vis-à-vis de la majorité gouvernementale.

³⁰²⁰ Loi n° 2012-300 du 5 mars 2012 relative aux recherches impliquant la personne humaine ; Loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale ; Loi n° 2011-1898 du 20 décembre 2011 relative à la rémunération pour copie privée ; Loi n° 2012-355 du 14 mars 2012 relative à la gouvernance de la sécurité sociale et à la mutualité.

³⁰²¹ J. BENETTI, « Premier bilan de l'activité du Sénat depuis l'alternance du 25 septembre 2011 : atonie du contrôle et activisme législatif », *Constitutions* 2012, p. 39.

L'élection présidentielle de 2012 remportée par François Hollande place le successeur de Nicolas Sarkozy à l'Élysée dans une situation parlementaire en apparence des plus confortables. Le groupe majoritaire possède la majorité absolue à l'Assemblée nationale et la majorité sénatoriale bien qu'hétérogène dans ses éléments est acquise en partie au Gouvernement. Cependant de nombreuses propositions issues des soixante engagements du Président de la République connurent un échec au CMP, telles que la loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes du 15 avril 2013, la loi visant à reconquérir l'économie réelle du 29 mars 2014, ou encore la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites du 20 janvier 2014. Enfin, plusieurs textes gouvernementaux intéressant directement le mandat des sénateurs furent repoussés par la seconde chambre telle que la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral du 18 mai 2013.

La concordance apparente de la majorité sénatoriale avec la majorité présidentielle et gouvernementale ne s'est en aucun cas traduite par une approbation systématique du programme présidentiel. L'étroitesse de la majorité sénatoriale et les velléités d'indépendance au sein de celle-ci ont conduit la seconde chambre à offrir un soutien législatif circonstancié aux Gouvernements de Jean-Marc Ayrault et Manuel Valls.

Les élections sénatoriales de 2014 se traduisirent une nouvelle fois par l'alternance de la majorité de la seconde chambre au profit du retour du groupe UMP dans la majorité sénatoriale. Placé une nouvelle fois dans une situation de discordance des majorités, le Sénat offrit un soutien au Gouvernement sur certains textes législatifs tels que la loi relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives du 20 décembre 2014 et la loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme du 13 novembre 2014. Parmi les sujets qui intéressent particulièrement la seconde chambre, cette dernière vota la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 6 août 2015, proposant une réorganisation des compétences dévolues aux régions.

Indépendamment de la configuration de sa majorité et des relations entretenues avec le Gouvernement et la majorité de l'Assemblée nationale, le Sénat participe à l'adoption de

la norme législative en offrant un soutien circonstancié au Gouvernement en cas de concordance des majorités. Depuis 1981 et l'apparition récurrente de la discordance des majorités, le Sénat a toujours recherché à établir « un lien républicain » avec le Gouvernement »³⁰²² et n'a pas entendu « bloquer le système de décision »³⁰²³. Cette attitude se manifeste constamment par lors de la navette législative, conduisant le Sénat à adopter certains projets de loi du Gouvernement et en réduisant le nombre de lois rejetées sans propositions législatives substitutives.

2. *La recherche constante de l'adoption commune des textes législatifs par la navette*

Le bicamérisme suppose la recherche consensuelle par les deux assemblées de l'adoption d'un texte dans des termes « identiques » pour reprendre les dispositions de l'article 45 C. En conséquence, la loi ne devient « définitive qu'au terme d'un examen successif par les deux assemblées du Parlement »³⁰²⁴, ce qui place le bicamérisme de la V^e République de manière équilibré. La navette suppose un examen réciproque par les deux chambres en vue de parvenir à l'adoption d'un texte commun. Dans la mesure où le Sénat possède à égalité avec l'Assemblée nationale le pouvoir d'initier, de modifier et d'adopter la loi, il dispose corrélativement d'un pouvoir lui permettant « d'orienter, de contrecarrer, de retarder, voire repousser indéfiniment le nombre de projets ou de propositions de loi »³⁰²⁵.

L'instauration de la navette à l'article 45 C. obéit, pour le constituant originaire, « à une préoccupation d'ordre pratique et un souci d'ordre politique »³⁰²⁶. Il s'agit en effet de reconnaître à la seconde chambre une capacité d'amélioration de la technicité de la norme législative et, dans un parlementarisme non majoritaire, de corriger les velléités de l'Assemblée nationale en s'appuyant sur une Assemblée réputée plus proche des intérêts du Gouvernement et du régime nouvellement installé. L'apparition d'une majorité nette et cohérente à l'Assemblée nationale et l'alternance de 1981 ne vont pas pour autant conduire

³⁰²² J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, op. cit., p. 27.

³⁰²³ D. MAUS, « Le déclin du Parlement ? » in J. GARRIGUES, J-F. SIRINELLI et S. GUILLAUME *Comprendre la V^e République*, PUF, 2010, p. 137.

³⁰²⁴ Connaissances de l'Assemblée nationale, *Les différentes étapes de la procédure législative*, Assemblée nationale, avril 1992, p. 82.

³⁰²⁵ M-D. PIERRE, *L'article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958, rationalisation de la navette parlementaire et équilibre des pouvoirs*, Thèse de doctorat d'Etat, Paris, LGDJ, 1981, p. 7.

³⁰²⁶ *Ibid*, p. 49.

le Gouvernement à négliger les apports techniques et politiques de la navette parlementaire au sein du Parlement.

Dans un système bicaméral assorti d'un parlementarisme majoritaire, la seconde chambre est généralement placée juridiquement en situation inférieure à la Chambre populaire, dans la mesure où le constituant garantit la suprématie législative dans l'adoption des textes à la chambre élue au suffrage direct. Cependant l'inégalité des secondes chambres particulièrement au sein des Parlements de l'Union européenne, ne présente pas des caractéristiques identiques à celles rencontrées dans le bicamérisme français. Ainsi, dans le bicamérisme irlandais, le constituant n'a pas entendu instaurer de navette parlementaire, le Sénat ne procédant qu'à une lecture unique des textes.

Certaines secondes chambres ne peuvent amender le texte législatif transmis par la Chambre populaire et la navette parlementaire est réduite drastiquement à l'octroi d'un pouvoir d'approbation ou de rejet. Dans tous les cas (veto suspensif) et sauf pour certaines matières (veto définitif), le blocage de la seconde chambre peut être surmonté par la Chambre populaire comme c'est actuellement le cas dans les bicamérismes allemand, autrichien ou néerlandais. La seconde chambre ne possède pas ici un pouvoir d'approbation législative, mais se borne simplement à accepter ou refuser le texte. Si dans ces pays la navette parlementaire existe, dans la mesure où il existe bien une transmission d'un texte législatif d'une chambre à une autre, force est néanmoins de constater que la navette n'est pas conçue dans une perspective d'arriver à l'adoption d'un texte identique. La forme territoriale de l'État, particulièrement décentralisée en Allemagne et en Autriche, permet à la seconde chambre d'obtenir un pouvoir de blocage de la loi, mais non des modifications substantielles à celle-ci.

Le premier alinéa de l'article 45 C. fonde la qualification « d'équilibré » du bicamérisme de la V^e République, en disposant qu'un « projet ou une proposition de loi de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ». À cet effet, le texte législatif doit être adopté dans des modalités identiques de fond comme de forme. La navette suppose en effet non seulement que le texte soit voté par les deux chambres, mais encore qu'il n'ait fait l'objet d'aucune modification à l'insu de l'autre.

Formellement, il s'agit d'un procédé contraignant, conduisant les deux chambres à adopter un texte « à la virgule près »³⁰²⁷. Le texte doit donc être adopté de manière positive par les deux chambres du Parlement, « sans rien ajouter ni retrancher »³⁰²⁸. « Pilier du bicamérisme législatif équilibré », pour reprendre l'expression de Jean-Louis Hérin, la navette législative « concourt à l'amélioration des textes auxquels les différentes étapes sont autant de tamisages, permettant aux deux assemblées de parcourir l'ensemble des difficultés afin de faire surgir les accords possibles »³⁰²⁹.

Le bicamérisme est équilibré d'un triple point de vue. Tout d'abord, le constituant n'a pas entendu distinguer la mise en œuvre de la navette suivant la nature des textes discutés. Les projets de loi, de même que les propositions de loi des parlementaires doivent ainsi être examinés de manière consensuelle et votés en termes identiques par les deux chambres.

La navette parlementaire dans le bicamérisme français n'obéit ensuite à aucune contrainte temporelle. En effet (à l'exception de la procédure accélérée), tant que le texte n'a pas été adopté dans des termes identiques par les deux chambres, le nombre de passages dans chaque Assemblée demeure infini sauf intervention du Gouvernement. Par ailleurs, la durée de la navette permet la survivance du texte suivant les législatures. À cet effet, comme le relève Philippe Bachschmidt, le 8 novembre 2012, le Sénat a définitivement adopté la proposition de loi relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc, adoptée par l'Assemblée nationale le 22 janvier 2002, « c'est-à-dire trois législatures plus tôt »³⁰³⁰. Le Conseil constitutionnel a admis la légalité de l'intemporalité de la navette législative dans une décision du 29 décembre 2012³⁰³¹. Le moindre changement apporté par l'une ou l'autre des assemblées entraîne le

³⁰²⁷ G. CARCASSONNE, *La Constitution, op. cit.*, p. 211.

³⁰²⁸ M-D. PIERRE, *op. cit.*, p. 89.

³⁰²⁹ J-L. HERIN, « La qualité de la loi », *op. cit.*, p. 44.

³⁰³⁰ P. BACHSCHMIDT, « Navette parlementaire et continuité sénatoriale », *op. cit.*, p. 49.

³⁰³¹ « Considérant, d'une part, que la proposition de loi relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc, examinée par l'Assemblée nationale dans le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 de la Constitution, a été adoptée sans modification le 22 janvier 2002 ; que le Sénat a adopté cette proposition de loi sans modification le 8 novembre 2012 ; que, par suite, la loi qui est déférée au Conseil constitutionnel a été examinée successivement dans les deux assemblées du Parlement et adoptée dans les mêmes termes

prolongement de la navette. La nature des modifications législatives apportées par chacune des chambres est ainsi étrangère à la poursuite de la navette. Le bicamérisme « commande en effet que chaque assemblée connaisse les travaux de l'autre et que le texte définitif ait été examiné par les deux successivement, ce qui suppose l'existence d'une navette »³⁰³². Le bicamérisme demeure « équilibré » tant que le Gouvernement n'a pas entendu réunir une CMP.

Le bicamérisme de la V^e République demeure enfin « équilibré », en ce sens que le constituant n'a jamais entendu instaurer, ce que la logique du parlementarisme rationalisé aurait pu conduire à admettre, un délai nécessaire pour l'adoption de la loi. A la différence de ce qui existe dans plusieurs Parlements bicaméraux, la seconde chambre en France n'est pas tenue de se prononcer dans des brefs délais auxquels la première assemblée n'est pas soumise. Ainsi en Allemagne, si les projets de loi du Gouvernement sont d'abord soumis au *Bundesrat*, ce dernier est tenu de rendre son avis dans un délai de six semaines, sauf « motif important » qui entraîne « une prorogation de 3 semaines supplémentaires »³⁰³³. Si le Gouvernement a déclaré « particulièrement urgent » un projet de loi, le délai est limité à 3 semaines pour la seconde chambre. Dans le bicamérisme autrichien, la seconde chambre (Conseil fédéral), dispose d'un délai de « huit semaines »³⁰³⁴ à compter de la réception de la loi adoptée par le Conseil national (chambre élue au suffrage direct) pour formuler son opposition à la loi. Dans le bicamérisme espagnol, le Sénat dispose d'un délai de « deux mois »³⁰³⁵ (vingt jours francs en cas d'urgence) dès la réception du projet ou de la proposition de loi adoptés par le Congrès des députés. L'instauration d'un délai par le constituant s'inscrit dans le parlementarisme rationalisé, mais s'avère inconciliable avec la logique du bicamérisme. Les vertus d'enrichissement qualitatif de la loi par la seconde chambre ne sauraient exister, puisque la limitation temporelle oblige cette dernière à travailler dans la précipitation, en s'abstenant d'une lecture minutieuse et réfléchie de la loi.

conformément à l'article 45 de la Constitution ; que sa procédure d'adoption n'est en outre contraire à aucune autre disposition de la Constitution », Cons. const., 2012-65 DC, 29 novembre 2012.

³⁰³² G. BERGOUGNOUS, *La Constitution de la République française : analyses et commentaires*, op. cit., p. 1092.

³⁰³³ Art. 76 al.2 de la Loi fondamentale allemande de 1949.

³⁰³⁴ Art. 42 al.3 de la loi constitutionnelle fédérale autrichienne du 1^{er} octobre 1920.

³⁰³⁵ Art. 90 de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978.

Le bicamérisme de la V^e République se distingue ainsi de celui de la IV^e République qui, à l'occasion de la réforme constitutionnelle de 1954, avait réhabilité la navette législative, plafonnée à une durée de 100 jours pour une seconde lecture (Art.20 C.). La seconde chambre dispose identiquement par rapport à l'Assemblée nationale du temps nécessaire pour examiner le texte législatif en vue de son adoption en termes identiques. Si l'article 45 C. instaure une limitation du nombre de navettes entre les deux chambres (procédure accélérée), le constituant de la V^e République comme dans les anciennes Républiques (exception de la période 1954-1958), n'a pas entendu encadrer temporellement le bicamérisme. Juridiquement, chaque texte exige « un débat contradictoire »³⁰³⁶ au sein des deux assemblées, non limité temporellement. Théoriquement, chaque chambre peut ainsi connaître « trois, quatre voire cinq fois le même texte »³⁰³⁷, ce qu'admet difficilement le fait majoritaire. Il en fut ainsi, par exemple, de l'adoption de la loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des données à caractère personnel. Le texte fit l'objet, alors même que les majorités concordaient entre les deux assemblées, de deux lectures dans chaque chambre, mais entre son dépôt en janvier 2002 et la seconde lecture du Sénat en juillet 2004, il devait s'écouler quatre ans pour son adoption définitive.

En l'absence de contrainte temporelle formalisée, les deux chambres disposent alors du temps nécessaire à l'examen des textes législatifs et le principe « de la navette indéfinie »³⁰³⁸ constitue la modalité principale d'adoption des textes par les deux assemblées. Le texte adopté par la première Assemblée, qui se trouve généralement être l'Assemblée nationale en vertu de la logique majoritaire, va être « passé à la marge par l'autre Assemblée qui va le lire et le relire. »³⁰³⁹. Enfin, une fois que la première Assemblée a adopté le projet de loi du Gouvernement, sa transmission à l'autre Assemblée s'effectue sans délai organisé par le constituant ou le règlement des assemblées. Le fait de « s'abstenir de cette formalité équivaut au retrait du texte »³⁰⁴⁰. Le bicamérisme assure également la garantie d'un double examen des textes, mais surtout depuis 1981, d'un double regard exercé par deux majorités parfois différentes.

³⁰³⁶ J. CADART, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t.2, Economica 1990, p. 1276.

³⁰³⁷ Y. GUCHET, *op. cit.*, p. 163.

³⁰³⁸ J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République : Réforme et renouveau*, *op. cit.*, p. 143.

³⁰³⁹ J-L. HERIN, « La qualité de la loi », *op. cit.*, p. 43.

³⁰⁴⁰ Connaissances de l'Assemblée nationale, *Les différentes étapes de la procédure législative*, *op.cit.*, p. 84.

Indépendamment des configurations majoritaires, la navette parlementaire a toujours été la modalité législative permettant usuellement l'adoption d'une loi conjointement par les deux assemblées. Les configurations de la majorité pourraient à laisser croire qu'en période de concordance des majorités le nombre de navettes tend à diminuer, ce que confirme la proportion de lois adoptées par navette par rapport au nombre total de lois adoptées chaque année parlementaire. Entre 1974 et 1981, la modalité principale d'adoption des textes a été la navette parlementaire : 74% (1974), 73% (1975), 71% (1976), 70,5% (1977), 49% (1978), 70% (1979), 67% (1980). Le septennat de Valéry Giscard d'Estaing est alors illustratif d'une véritablement normalisation des rapports entre les deux assemblées, puisque la navette demeure la modalité d'adoption principale des textes par les deux assemblées du Parlement bicaméral.

Avec l'alternance de 1981, on observe, une diminution du nombre de navettes ayant permis l'adoption des textes : 51% (1981), 39% (1982), 55% (1983), 42% (1984), 26% (1985). Il faut cependant relever qu'hormis les années 1982 et 1985, où le nombre de derniers mots l'emportera sur celui des navettes, la navette parlementaire restera le principal mode d'adoption des textes par le Parlement bicaméral alors même que les majorités parlementaires sont en opposition³⁰⁴¹. La navette parlementaire a permis au Sénat de défendre ses points de vue et d'obtenir des concessions du Gouvernement par le vote de modifications substantielles notamment quant aux lois de décentralisation du 2 mars 1982³⁰⁴². Le second septennat de François Mitterrand, et plus particulièrement à l'époque des Gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy, confirmera la normalisation des rapports institutionnels entre le Sénat et l'Assemblée nationale, puisque jamais le dernier mot ne l'emportera quantitativement sur le nombre de navettes parlementaires, ces dernières représentant : 56% (1988), 46% (1989), 46% (1990), 46% (1991), 35% (1992).

Le premier septennat de Jacques Chirac est illustratif d'une période de concordance (1995-1997) et de discordances (1997-2002) des majorités parlementaires. Or on observe

³⁰⁴¹ Sous le 1^{er} septennat de François Mitterrand, le dernier-mot représente : 30% (1981), 45% (1982), 30% (1983), 36% (1984), 55,5% (1985).

³⁰⁴² « Telles ont été les dispositions relatives aux possibilités d'intervention économique des collectivités locales, la répartition de leurs compétences en matière scolaire, la création de la dotation globale d'équipement des communes », in A. TARDAN, « Le rôle législatif du Sénat », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 109.

qu'indépendamment de la configuration des majorités, la navette parlementaire est respectée et continue d'être le mode d'adoption privilégiée des textes par les deux chambres dans des proportions quasi identiques. Entre 1995 et 2000, sous les Gouvernements Juppé et Jospin, le pourcentage de lois adoptées par navette sur le nombre total de lois adoptées s'élève à 67% (1995-1996), 50% (1996-1997), 54% (1997-1998), 64% (1998-1999), 57% (1999-2000).

Son second mandat s'est traduit il est vrai une absence de dernier mot donné à l'Assemblée nationale : pour autant, la proportion des textes adoptés par le mécanisme de la navette, sur le nombre total de lois adoptées, atteint les mêmes proportions que sous le Gouvernement Jospin : 74% (2002-2003), 52% (2003-2004), 67% (2004-2005), 60% (2005-2006), 59% (2006-2007). La navette reste et demeure le mode privilégié par l'exécutif pour l'adoption du texte conjointement par les deux chambres, quelle que soit la configuration majoritaire de celles-ci. Cette bienveillance révèle en conséquence, l'attrait pour le Gouvernement d'assurer l'équilibre du bicamérisme par la recherche constante de l'adoption conjointe des textes, par les deux assemblées. Une loi adoptée par les deux chambres l'est en réalité par deux majorités respectives, mais non symétriques, et recueille un meilleur assentiment auprès de l'opinion.

Statistiquement comme conformément à la volonté du constituant prévue à l'article 45 C., la navette constitue ainsi « le droit commun de la procédure législative »³⁰⁴³ dans le Parlement bicaméral de la V^e République. Le nombre de lois adoptées par navette aux termes de deux lectures dans chaque assemblée reste le mode dominant d'adoption des textes législatifs dans le droit parlementaire de la V^e République. Envisagée au profit d'un « parlementarisme non majoritaire »³⁰⁴⁴, la navette a fait l'objet d'un encadrement souple de la part du constituant, puisqu'elle se prolonge indéfiniment jusqu'à ce que le Gouvernement en ait décidé autrement. La navette offre également la garantie que les acquis législatifs des deux chambres ne soient pas remis en question par l'une ou l'autre des deux chambres comme par le Gouvernement. En effet, dans un système bicaméral, la chambre saisie souvent

³⁰⁴³ J. BENETTI, « Le droit d'amendement aux textes des Commissions Mixtes Paritaires », *LPA*, 20 août 1999, n° 166, p. 14.

³⁰⁴⁴ G. BERGOUIGNOUS, *La Constitution de la République française : analyses et commentaires*, op. cit., p. 1106.

en second du texte « est libérée du fardeau du cadrage politique du texte », et pourra se concentrer plus aisément, « sur la relecture de la copie de la première Assemblée qui sera revue et amendée »³⁰⁴⁵.

Le fonctionnement régulier des navettes sous la V^e République est révélateur du « rôle de régulateur plutôt qu'oppositionnel »³⁰⁴⁶ de la seconde chambre. La préférence du Gouvernement pour la navette permet l'exercice du rôle de « pondération »³⁰⁴⁷ du Sénat sans entraîner le blocage du pouvoir gouvernemental. Quelles que soient les circonstances politiques, « la navette législative entre les deux chambres apporte en outre la garantie que tout texte sera examiné par deux assemblées élues de façons différentes. Il est donc acquis que plusieurs points de vue se seront exprimés »³⁰⁴⁸ et non seulement celui de la majorité parlementaire soutenant le Gouvernement. Suivant que la majorité sénatoriale concorde ou non avec celle du Gouvernement, ce dernier fait de la navette la modalité principale de l'adoption des textes par les deux assemblées du Parlement bicaméral, la réunion d'une CMP, à la discrétion du Gouvernement jusqu'en 2008, n'intervenant qu'à titre subséquent.

B. Le développement d'une résolution pacifiée des litiges bicaméraux

La logique du parlementarisme de la V^e République a conduit le constituant à prévoir des mécanismes constitutionnels permettant au Gouvernement d'asseoir son autorité vis-à-vis des deux assemblées en prévoyant des procédures de « règlement des différends bicaméraux »³⁰⁴⁹. Avec l'alternance de 1981, le Sénat a rapidement compris l'utilité qu'il pouvait tirer de la constitution d'une CMP en vue d'infléchir les positions du Gouvernement et de sa majorité (1). La raréfaction de l'usage du dernier mot a permis le maintien de l'influence législative de la seconde chambre et démontré la volonté entière du Sénat de collaboration circonstancielle à l'élaboration conjointe de la norme législative (2).

³⁰⁴⁵ J.-L. HERIN, « La qualité de la loi », *op. cit.*, p. 45.

³⁰⁴⁶ J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République : Réforme et renouveau*, *op.cit.*, p. 144.

³⁰⁴⁷ P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et e renouveau du Parlement sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 408.

³⁰⁴⁸ J. CLUZEL, *Indispensable Sénat*, Economica, 1998, p. 32.

³⁰⁴⁹ M. MAUGUIN-HELGESON, *op. cit.*, p. 379.

1. *La recherche constante d'une médiation et d'une conciliation parlementaire lors de la réunion de la CMP*

L'article 45 C. a été conçu à l'origine, comme le note Michel-Désiré Pierre, comme « une procédure devant permettre d'aboutir à l'accord des deux assemblées ». Il s'agit donc *a priori* « d'une simple technique législative »³⁰⁵⁰, destinée à arriver à un compromis sur des points législatifs faisant l'objet de discordes entre les deux assemblées. Mais petit à petit le Gouvernement va utiliser cette disposition constitutionnelle « pour parvenir à un dialogue avec une partie du Parlement »³⁰⁵¹. L'apparition du phénomène majoritaire va en effet conduire le Gouvernement à rechercher prioritairement un accord législatif avec le Sénat et plus particulièrement entre les majorités gouvernementales et sénatoriales. Dans cette optique et malgré l'alternance de 1981, la réunion d'une instance restreinte et intimiste doit permettre de maximiser les accords législatifs entre les deux assemblées afin d'obliger les deux majorités à réaliser des concessions réciproques.

Lorsque la navette ne parvient pas à faire naître un accord entre les deux assemblées d'un Parlement bicaméral, le constituant a généralement prévu de mettre en œuvre « une procédure de conciliation, susceptible de sauver le texte controversé et d'éviter le recours à des mesures unilatérales »³⁰⁵² pour la seconde chambre, représentées par les procédés de rationalisation du parlementarisme. Cependant, il apparaît que l'organisation d'un tel procédé de conciliation n'a rien de systématique et constitue un faible indice de l'importance du bicamérisme, d'une part, et de la rigidité des mécanismes de rationalisation du parlementarisme, d'autre part. Ainsi, la Constitution espagnole du 27 décembre 1978 n'organise aucun procédé de conciliation entre les deux chambres (à l'exception des lois constitutionnelles), de même que la Constitution des Pays-Bas.

La plupart des États fédéraux européens prévoient l'organisation d'un comité restreint de conciliation entre les deux assemblées visant à rapprocher les points de vue, comme dans les bicamérismes suisse (conférence de conciliation) et allemand (commission de conciliation), mais leur instauration relève davantage de la volonté constituante

³⁰⁵⁰ M-D. PIERRE, *op. cit.*, p. 279.

³⁰⁵¹ *Ibid.*

³⁰⁵² M. MAUGUIN-HELGESON, *op. cit.*, p. 379.

d'accorder du poids aux collectivités décentralisées plutôt qu'à la seconde chambre elle-même. En prévoyant un procédé de conciliation en comité restreint pour les deux assemblées, le constituant de 1958 réalise une nouvelle innovation dans les rapports institutionnels au sein du bicamérisme français et préserve une nouvelle fois la place de la seconde chambre dans le processus d'adoption définitive de la loi.

La convocation d'une CMP par le Gouvernement ou, depuis 2008, par les Présidents des deux assemblées doit permettre l'établissement d'un compromis entre les deux chambres d'une part, et leurs majorités respectives d'autre part. La composition de la CMP relève alors d'une importance essentielle en vue d'amener un consensus parlementaire. La CMP est d'abord « paritaire », dans la mesure où députés comme sénateurs sont représentés à égalité au sein de cette instance (7 et 7). La différence de suffrage ou du nombre de parlementaires, n'a pas conduit le constituant à proposer une sous-représentation de la délégation sénatoriale, plaçant ainsi la seconde chambre à égalité avec la première. Avec l'alternance de 1981, les CMP vont également se révéler paritaires « non seulement entre les deux assemblées, mais entre majorité et opposition »³⁰⁵³.

Entre 1958 et 1981, le Sénat avait constamment reparti ses délégués à la proportionnelle des groupes, afin de permettre la représentation la plus large possible de son hémicycle face à la majorité gouvernementale. Le Sénat a toujours reproduit, au sein de sa délégation, « l'équilibre de sa représentation politique en y désignant au moins un membre de chaque groupe »³⁰⁵⁴. Au même titre que la composition des commissions législatives permanentes, le constituant comme le règlement des assemblées se sont longtemps désintéressés de la composition des CMP. Pendant longtemps, l'absence de formalisme a conduit à l'absence pour la majorité de toute « obligation de reproduire la composition politique de chaque assemblée au sein de la CMP »³⁰⁵⁵.

Entre 1958 et 1962, l'absence d'une majorité nette et cohérente avait conduit l'Assemblée nationale à envisager une répartition similaire à celle du Sénat pour les

³⁰⁵³ « Car elles ont généralement comporté 5 députés et 2 sénateurs de la majorité et 2 députés et 5 sénateurs d'opposition », in J. CHAPSAL, *La vie politique sous la V^e République*, t.2, PUF, 1990, p. 260.

³⁰⁵⁴ S. BERNARD, « La Commission Mixte Paritaire », *RFDC*, n°47, 2001, p. 464.

³⁰⁵⁵ M-D. PIERRE, *op. cit.*, p. 109.

délégations de la CMP. Son apparition à l'Assemblée nationale a conduit dès 1962 à une accapuration par la majorité de l'ensemble des sièges de la délégation. Les sièges étaient généralement repartis au bénéfice d'un ou des deux groupes principaux constituant la majorité gouvernementale. L'alternance de 1981 risquait alors de placer le Sénat dans « une situation inconfortable »³⁰⁵⁶. En effet, la délégation sénatoriale dont les membres de la majorité ne soutenaient pas le programme gouvernemental risquait d'être systématiquement confrontée à l'absence d'un accord, en l'absence d'une représentation minimale de l'opposition au sein de la délégation de l'Assemblée nationale. Aussi depuis cette date, la composition des CMP obéit à une pratique « *contra legem* »³⁰⁵⁷. Depuis 1981, l'opposition est désormais représentée par 2 sièges. Aussi cet « accord met fin à la logique strictement majoritaire qui prévalait depuis 1962 »³⁰⁵⁸ à l'Assemblée nationale. En dépit de l'absence de valeur juridique d'un tel accord, les différents Gouvernements et les différentes législatures ont souhaité conserver une telle composition plus consensuelle qui, « la plupart du temps, se conjugue avec une certaine tradition de courtoisie parlementaire »³⁰⁵⁹.

Le Sénat a constamment recherché une composition pluraliste de la CMP à l'image de son hémicycle. L'alternance de 1981 n'y changera que peu de choses dans la mesure où la minorité est mieux représentée à la CMP du Sénat. Par exemple sous la XI et la XII^{ème} législature, la composition de la CMP du Sénat était généralement de 5 UMP, 1 PS, 1 CRC. Or dans la même période la composition de la CMP de l'Assemblée nationale était de 5 UMP et 2 socialistes. Depuis 2009, un nouveau progrès a été accompli par les deux assemblées de la représentation de leurs composantes. Au sein des deux chambres, il a été convenu que la majorité conserverait 4 sièges et en concéderait 3 à la minorité. En revanche les deux assemblées n'ont une fois de plus pas retenu la même répartition. Le Sénat a maintenu une nouvelle fois, l'octroi d'une place plus large à la minorité au sein des CMP.

Pour les titulaires de la délégation CMP de l'Assemblée nationale, sous la XIV^{ème} législature, le groupe socialiste (groupe majoritaire) conserve 4 sièges sur 7 et le groupe UMP (groupe de l'opposition) 3 sièges. Il apparaît ainsi que non seulement le groupe

³⁰⁵⁶ M. MAUGUIN-HELGESON, *op. cit.*, p. 362.

³⁰⁵⁷ A. DELCAMP, « La procédure législative. Regard et pratiques sénatoriales », *op. cit.*, p. 55.

³⁰⁵⁸ P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et e renouveau du Parlement sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 308.

³⁰⁵⁹ S. BERNARD, *op. cit.*, p. 464.

majoritaire s'arroge la majorité des sièges en CMP, mais qu'il n'entend pas opérer un partage avec les autres membres de la minorité alliée. Par ailleurs, les « groupes minoritaires » de l'opposition (UDI), sont également privés de représentation chez les membres titulaires. Au Sénat, avant comme après l'alternance de 2011, le groupe majoritaire ne s'est jamais arrogé plus de trois sièges. Un membre de la minorité est systématiquement associé à la CMP. Il faut admettre, comme le note Michel-Désiré Pierre, que le Sénat a associé « plus ou moins l'ensemble des groupes politiques aux travaux des CMP pratiquant ainsi une conciliation interne venant s'ajouter à des conciliations externes, celle à l'égard de l'Assemblée nationale »³⁰⁶⁰. La conciliation majorité/opposition est « de ce fait plus facile à obtenir »³⁰⁶¹ en raison de la distanciation du Sénat avec la logique majoritaire. La majorité sénatoriale conserve la majorité des sièges lors de la délégation, mais dans des proportions moins confiscatoires.

Dans un Parlement bicaméral, la CMP est envisagée comme un lieu de débat et de concertation. Aussi sa réunion n'a-t-elle de sens que si elle « n'est pas considérée comme un lieu où s'expriment des rapports de force, mais comme une rencontre où la majorité des participants est prête à faire un pas vers la partie adverse »³⁰⁶². Par une composition davantage ouverte au pluralisme et par une conception différente de la fonction de la CMP, l'esprit Sénat « domine et dépasse les contingences politiques immédiates »³⁰⁶³. La conséquence est une volonté de représentation de l'ensemble des groupes, tant au sein des commissions permanentes que pour les commissions législatives temporaires, dont la CMP. Dans la logique du constituant originaire, la CMP se voulait paritaire sur le plan « sénateurs-députés, mais également sur le plan des majorités des deux assemblées »³⁰⁶⁴. La mise en œuvre de cette parité organisationnelle relative à la composition de la CMP doit avoir pour corollaire une parité fonctionnelle. À ce titre, il est fréquent qu'il y ait une « concertation

³⁰⁶⁰ M-D. PIERRE, *op. cit.*, p. 208.

³⁰⁶¹ « Il faut reconnaître que la tâche est plus facile pour le Sénat, les hommes comptant plus que les partis au sein de cette assemblée », *Ibid.*, p. 209.

³⁰⁶² J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République : Réforme et renouveau*, *op. cit.*, p. 235.

³⁰⁶³ *Ibid.*

³⁰⁶⁴ « La nomination est consensuelle : consensus entre la présidence de l'Assemblée et la commission saisie au fond et entre les groupes pour respecter la clé de répartition paritaire, consensus entre les membres de la commission pour qu'aucune candidature supplémentaire ne soit présentée en commission consensus entre la commission et les autres députés pour qu'aucune candidature « sauvage » ne soit déposée dans le délai de dépôt de candidature », in, X. ROQUÈS, « Bicamérisme et procédure législative vue de l'Assemblée nationale », in *AFDC, Le bicamérisme journée d'études du 17 mars 1995*, Paris, Economica et PUAM, 1995, p. 76.

préalable entre les deux rapporteurs, car la CMP va d'abord être un lieu de dialogue entre ceux-ci qui vont conduire les débats »³⁰⁶⁵ afin d'appréhender les difficultés de fond comme de forme qui surviendront lors du passage du texte en CMP.

La Constitution du 4 octobre 1958 comme le règlement des assemblées ne réglementent que modérément l'organisation et le fonctionnement de la CMP. Ce relatif silence de la Constitution est conforme à l'idée selon laquelle « une certaine liberté doit être laissée aux assemblées parlementaires pour leur organisation et leur fonctionnement »³⁰⁶⁶. La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission mixte paritaire se caractérisent par « toute une série d'usages, souvent scrupuleusement respectés depuis longtemps, mais qui ne trouvent leur origine dans aucune source écrite ou jurisprudentielle »³⁰⁶⁷.

La convocation de la CMP, peut être réalisée sur un projet de loi, et depuis la révision de 2008, à la demande des Présidents des deux chambres en matière de proposition de loi. Ce nouveau mécanisme suppose une nouvelle fois l'harmonie des majorités bicamérales. La réunion de cette commission législative temporaire va permettre la rencontre dans un cercle restreint des parlementaires des deux chambres appartenant à la majorité comme à l'opposition en vue de concilier « deux objectifs d'apparence contradictoire, à savoir : d'une part, le respect du « bicamérisme équilibré », par lequel chaque assemblée doit faire valoir son point de vue, et, d'autre part, l'émergence d'un compromis puisque des désaccords sont apparus au cours de la navette »³⁰⁶⁸.

Si la décision de convocation de la CMP relève principalement du Gouvernement, certaines pratiques issues du droit non écrit ont pu encadrer son usage. Une convention parlementaire établit ainsi que les lois intéressant le fonctionnement des assemblées ne font pas l'objet de CMP³⁰⁶⁹. Malgré la discordance des majorités, ont été votées une loi visant à

³⁰⁶⁵ « En outre, les deux présidents des commissions saisies au fond dans chaque assemblée se concerteront également à la fois sur le fond et pour déterminer, compte tenu des contraintes de l'ordre du jour tant de leurs assemblées que de leurs commissions respectives, le jour et l'heure de la réunion de la CMP ainsi que le lieu de la réunion », *Ibid*, pp. 77-78.

³⁰⁶⁶ S. BERNARD, *op. cit*, p. 457.

³⁰⁶⁷ « Ainsi, il est de tradition que le président de la commission mixte paritaire soit le président de la commission permanente concernée de l'assemblée où la commission mixte siège, son homologue de l'autre assemblée étant vice-président », *Ibid*.

³⁰⁶⁸ J-J. URVOAS et M. ALEXANDRE, *op. cit*, p. 138.

³⁰⁶⁹ J-P. CAMBY et P. SERVENT, *op. cit*, p. 111.

limiter le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et la LO destiné à limiter le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires en 1985.

Dans le respect du bicamérisme, il s'agit pour la majorité parlementaire de faire preuve de « diplomatie »³⁰⁷⁰ afin de réussir à imposer ses vues à l'autre chambre, en lui faisant, le cas échéant, des concessions. Si la majorité reste majoritaire en CMP, ses marges de manœuvre s'en trouvent accrues. Aussi sa stratégie et « son jeu diplomatique interne »³⁰⁷¹ devront être habiles. Le Gouvernement est exclu des travaux de la CMP et ne peut que s'en remettre au bon vouloir de sa majorité. Or, précisément, la CMP place le parlementaire de la majorité devant ses responsabilités et l'indiscipline n'est pas rare même à l'Assemblée nationale³⁰⁷². Au Sénat, la délégation se présente davantage avec le souci, « sinon de parvenir à un accord, au moins de convaincre, fut-ce sur des points particuliers »³⁰⁷³.

Dans l'hypothèse où la CMP est parvenue à élaborer un texte de compromis, le Gouvernement est libre de reprendre ce dernier, fruit d'une collaboration rapprochée entre les deux assemblées. En pratique, comme le note Georges Bergougous, « le Gouvernement n'a aucune raison de ne pas y procéder puisque c'est lui qui a recherché l'accord en provoquant la CMP »³⁰⁷⁴. Face au Gouvernement, la CMP donne « aux sénateurs la possibilité de convaincre les députés de se ranger au texte sénatorial et vice-versa »³⁰⁷⁵.

Parmi les modes d'adoption des textes législatifs par les deux assemblées composant le Parlement bicaméral, la part du nombre de textes adoptés à partir de la CMP par rapport au total de lois adoptées a toujours été inférieure à la part de textes adoptés par navette. En effet, la réunion d'une CMP, à la discrétion du Gouvernement ou depuis 2008 des Présidents des deux chambres, a pour objectif d'abrèger la longueur des navettes par l'anticipation d'un éventuel échec de celle-ci. La réunion de la CMP est supposée intervenir en cas d'opposition

³⁰⁷⁰ « Il s'agit donc d'une procédure destinée à aplanir autant que possible les différences d'appréciation entre les deux chambres », in J-J. URVOAS et M. ALEXANDRE, *op. cit.*, p. 139.

³⁰⁷¹ *Ibid.*, p. 140.

³⁰⁷² « Les membres de la majorité connaissent leurs désaccords. L'issue dépend réellement de chaque parlementaire, de la conception qu'il se fait de son mandat et surtout de la fermeté de ses convictions. Qu'une seule faille apparaisse et le résultat de la réunion dépendra du vote de l'opposition », *Ibid.*, p. 141.

³⁰⁷³ A. DELCAMP, « Bicamérisme et procédure législative », *op. cit.*, p. 54.

³⁰⁷⁴ G. BERGOUGNOUS, in *La Constitution de la République française : Analyses et commentaires op. cit.*, p. 1097.

³⁰⁷⁵ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 106.

manifeste entre les majorités parlementaires. La CMP reflète « parfois des points de vue parfois quelque peu éloignés des positions officielles de la majorité comme de l'opposition. Les méthodes de travail des CMP sont propices à des discussions sereines sinon dépassionnées »³⁰⁷⁶.

La décision du Premier ministre de convoquer une CMP n'est pas nécessairement tributaire des relations entre la majorité gouvernementale et la majorité sénatoriale. Ainsi entre 1981 et 1986, le Premier ministre a demandé la réunion de 43 CMP en 1982, 39 (1983), 43 (1984), 60 (1985). Par rapport aux septennats de Georges Pompidou et de Valéry Giscard d'Estaing³⁰⁷⁷, cette augmentation significative du nombre de CMP à partir de l'année 1981 semble attester que la réunion d'une CMP dépend de la configuration et de l'harmonisation des majorités parlementaires. Cependant, il est observable à partir des années 2000 une réduction importante des convocations des CMP par le Gouvernement. Entre 1997 et 2002, les majorités parlementaires ne coïncident pas entre les deux assemblées et pourtant s'observe une quasi-parité au retour de la concordance des majorités avec le second mandat de Jacques Chirac et l'unique de Nicolas Sarkozy³⁰⁷⁸. La réunion d'une commission n'est donc pas seulement tributaire des configurations entre la majorité sénatoriale et gouvernementale. Elle est aussi le fruit d'une décision gouvernementale pouvant intervenir en période de concordance comme de discordance des majorités.

La configuration des majorités peut expliquer la variation du nombre de lois adoptées à partir du texte de la CMP. Ce nombre augmenterait en cas de concordance des majorités et diminuerait *a contrario* en cas de discordance. Cependant, par comparaison entre le mandat de Georges Pompidou et les deux septennats de François Mitterrand, il est observable une proportion légèrement plus élevée du nombre de lois adoptées à partir du texte de CMP en dépit de la discordance des majorités pour la période 1988-1992³⁰⁷⁹.

³⁰⁷⁶ G. BERGOUGNOUS, in *La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, *op. cit.*, p. 1108. Dans le même sens, un ancien parlementaire note : « on essaye de voter le moins possible et de dégager plutôt des consensus. Si un accord intervient sur le texte, le président de la commission mixte paritaire sera conduit, sans procéder à un vote formel, à déclarer que cet accord est accepté par la commission mixte et cette déclaration ne sera le plus souvent pas contestée », in X. ROQUES, « Bicamérisme et procédure législative vue de l'Assemblée nationale », *op. cit.*, p. 79.

³⁰⁷⁷ 8 (1969), 18 (1970), 21 (1971), 16 (1972), 10 (1973), 13 (1974), 27 (1975), 24 (1976), 30 (1977), 30 (1978), 14 (1979), 16 (1980).

³⁰⁷⁸ 21 (1997-1998), 18 (1998-1999), 23 (1999-2000), 25 (2000-2001), 23 (2001-2002), 12 (2002-2003), 19 (2003-2004), 16 (2004-2005), 18 (2005-2006), 19 (2006-2007), 18 (2007-2008), 20 (2008-2009), 23 (2009-2010), 27 (2010-2011), 23 (2011-2012).

³⁰⁷⁹ 11% (1969), 21% (1970), 18% (1971), 8% (1972), 11% (1973), 18% (1981), 15% (1982), 15% (1983), 22% (1984), 18% (1985), 22% (1989), 26% (1990), 26% (1991), 42% (1992).

À partir des années 2000, il est observable une diminution manifeste du nombre de lois adoptées à partir du texte de la CMP sur la proportion totale des lois adoptées. Sous le Gouvernement Jospin, la proportion s'élève faiblement à 13% (1997-1998), 12,5% (1998-1999), 13% (1999-2000), 14% (2000-2001), 32,5% (2001-2002). En revanche, sous les Gouvernements Raffarin, Villepin et Fillon, la proportion augmente drastiquement avec 25% (2002-2003), 47,5% (2003-2004), 33% (2004-2005), 40% (2005-2006), 41% (2006-2007), 32% (2007-2008), 44% (2008-2009), 37% (2009-2010), 37% (2010-2011). Ces chiffres démontrent tout d'abord qu'à supposer que la majorité sénatoriale coïncide avec celle du Gouvernement, la première ne s'estime pas liée à la seconde et propose des modifications à la norme législative qui conduisent le Gouvernement à rechercher le consensus par l'intermédiaire de la CMP plutôt que de s'en remettre à la longueur des navettes. Il en résulte également qu'indépendamment des configurations de la majorité, le Sénat use assidument de son pouvoir de modification de la norme législative et entend imprégner les textes législatifs de son empreinte³⁰⁸⁰. Enfin, par comparaison entre les périodes 1958-1981 et 1981-2014³⁰⁸¹, l'alternance de 1981 a conduit à une diminution du pourcentage de lois adoptées par accord des deux chambres (soit par le jeu des navettes ou réussite d'une CMP) par rapport au nombre total de lois adoptées. Cependant un tel constat doit être manié avec prudence suivant les législatures.

Entre 1958 et 1980, 95,94% des textes ont fait l'objet d'un accord entre les deux chambres, alors même qu'entre 1962 et 1968, le Sénat, sa majorité et son Président s'étaient opposés au Gouvernement du général de Gaulle. Durant cette période où le Sénat était placé en situation d'adversité, 93% des textes firent l'objet d'un consensus entre les deux chambres. Le désaccord apparent des majorités n'a pas pour autant conduit le Gouvernement à user des mécanismes de rationalisation pour contrer les offensives de la seconde chambre.

³⁰⁸⁰ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, op. cit., p. 105.

³⁰⁸¹ 100% (1959), 95,65% (1960), 98,84% (1961), 98% (1962), 92,65% (1963), 93,68% (1964), 88,33% (1965), 94,83% (1966), 93,55% (1967), 89,80% (1968), 100% (1969), 97,26% (1970), 95,65% (1971), 93,14% (1972), 92,73% (1973), 100% (1974), 100% (1975), 98,80% (1976), 100% (1977), 98,31% (1978), 95,74% (1979), 93,88% (1980), 69,70% (1981), 54, 93% (1982), 70,11% (1983), 64,38% (1984), 44,44% (1985), 97,73% (1986), 100% (1987), 65,22% (1988), 68,25% (1989), 72,46% (1990), 72,41% (1991), 77,46% (1992), 100% (1993), 98,59% (1994), 100% (1995), 100% (1995-1996), 97,06% (1996-1997), 67,39% (1997-1998), 77,08% (1998-1999), 70,37% (1999-2000), 57,14% (2000-2001), 70,00% (2001-2002), 100%, (2002-2003), 100% (2003-2004), 100% (2004-2005), 100% (2005-2006), 100% (2006-2007), 100% (2007-2008), 100% (2008-2009), 98,3% (2009-2010), 100% (2010-2011), 67,5% (2011-2012), 83% (2012-2013).

Entre 1981 et 2004, alternent discordances (1981-1986, 1988-1993, 1997-2002, 2011-2012, 2014-2017) et concordances des majorités parlementaires (1986-1988, 1993-1997, 2002-2011, 2012-2014). Pour autant il convient de noter que 83% des textes ont fait l'objet d'un accord entre les chambres. La discordance des majorités au sein du Parlement bicaméral ne permet ainsi pas de déduire que « le bicamérisme en droit renvoie en réalité au monocamérisme de fait »³⁰⁸², puisque non seulement les deux chambres concourent également à l'œuvre de la législation, mais plus encore la norme législative est pour une large l'œuvre conjointe de celles-ci. Il est vrai que le pourcentage diminue en période de discordance des majorités. Cependant, les autres périodes institutionnelles illustratives d'une discordance entre les majorités témoignent de taux d'accords significatifs entre les deux chambres sensiblement plus élevés. Ainsi entre 1988-1992, 71% et 68% des textes adoptés entre 1997-2002 firent l'objet d'un accord entre les deux assemblées. Les CMP sont « loin d'être systématiquement vouées à l'échec lorsque la coalition majoritaire à l'Assemblée nationale est minoritaire au Sénat »³⁰⁸³. La CMP a donc aujourd'hui pour mission prioritaire de rechercher « un accord entre les versions votées par l'Assemblée nationale et le Sénat, lorsque celles-ci sont différentes »³⁰⁸⁴. Cependant si la réunion d'une CMP par le Gouvernement tend à devenir fréquente en période de discordance des majorités parlementaires, elle se rencontre également « en période de parfaite concordance ». Il s'agit pour les sénateurs, comme le note Pascal Jan, « moins de s'opposer au gouvernement et à la majorité législative que de faire valoir des arguments en vue d'influencer positivement le texte final »³⁰⁸⁵.

Quelles que soient les circonstances politiques, la navette législative entre les deux chambres apporte en outre, « la garantie essentielle que tout texte sera examiné à plusieurs reprises par deux assemblées de source différente »³⁰⁸⁶. Les partisans du monocamérisme allèguent, comme le résume le doyen Vedel, « que la dualité des assemblées législatives est souvent « une cause de retards et que dans la navette entre la chambre et le Sénat, beaucoup

³⁰⁸² X. VANDENDRIESSCHE, « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n°99, 2001, p. 68.

³⁰⁸³ S. BERNARD, *op. cit.*, p. 466.

³⁰⁸⁴ D. HOFFEL, « Réflexion sur le rôle législatif du Sénat », in *Mélanges Bourg-Broc*, Guéniot, 2002, p. 143.

³⁰⁸⁵ P. JAN, « La place, le rôle constitutionnel et l'influence du Sénat », *Pouvoirs locaux*, n°67, 2005, p. 49.

³⁰⁸⁶ J. CLUZEL, « Le Sénat, ses pouvoirs, ses missions », *Revue des Sciences Morales et Politiques*, n° 1, 1992, p. 65.

de projets sont enterrés »³⁰⁸⁷. Sous la V^e République, l'expérience de l'alternance de 1981 prouve au contraire que, « même du simple point de vue de la technique de la rédaction, l'examen par deux assemblées est une garantie de travail bien fait »³⁰⁸⁸.

La navette est au demeurant utile non seulement « quant au fond, mais encore ce qui n'est pas négligeable quant à la qualité des textes »³⁰⁸⁹. La logique majoritaire complique l'exercice d'une étude sérieuse de la loi. Or « les examens successifs permettent de dégager avec plus de clarté l'intention du législateur, de favoriser l'harmonisation des lois régissant un même domaine et par conséquent de faciliter la tâche de ceux qui devront appliquer les textes »³⁰⁹⁰. À l'instar du projet de loi Savary en 1984, les lectures successives de projets par les deux assemblées permettent « à l'opinion publique d'intervenir avant la décision finale : les adversaires d'un projet peuvent chercher à démontrer que celui-ci est rejeté par un très large courant d'opinion et obtenir son retrait avant le terme de la procédure »³⁰⁹¹. La navette a pour but de réaliser « une conciliation par le moyen d'un dialogue, (...), chaque assemblée contrôle alternativement l'autre. L'étude est approfondie, les idées précisées, le débat élevé et les textes sont rendus plus facilement applicables. Dès lors que ce travail est fait par deux organismes différenciés, le Sénat devient une sorte de chambre d'appel »³⁰⁹² de la décision majoritaire exprimée par l'Assemblée nationale.

La réunion d'une CMP prescrit « aux deux chambres d'aborder les textes avec la volonté de découvrir les convergences et d'aboutir à un accord »³⁰⁹³. La CMP permet de poursuivre « l'objectif de conciliation et d'amélioration du travail législatif sous une forme différente de la navette »³⁰⁹⁴. La conciliation n'est plus recherchée « séparément, mais dans un cadre commun et restreint. Se trouvent réunies les conditions favorables à un dialogue constructif et plus efficace que la navette tant au point de vue de la qualité du texte que de la possibilité d'un consensus favorable à l'élaboration du texte »³⁰⁹⁵. Instrument originaire du parlementarisme rationalisé, la CMP devient aujourd'hui un mécanisme du

³⁰⁸⁷ G. VEDEL, *op. cit.* p. 176.

³⁰⁸⁸ *Ibid.*

³⁰⁸⁹ J. CLUZEL, « Le Sénat, ses pouvoirs, ses missions », *op. cit.* p. 65.

³⁰⁹⁰ *Ibid.*

³⁰⁹¹ *Ibid.*

³⁰⁹² J. MASTIAS et J. GRANGE, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Economica, 1987, p. 230.

³⁰⁹³ J. CLUZEL, « Le Sénat, ses pouvoirs, ses missions », *op. cit.* p. 57.

³⁰⁹⁴ J. CLUZEL, *Le Sénat dans la société française*, Economica, 1990, p. 155.

³⁰⁹⁵ *Ibid.* p. 156.

« parlementarisme négocié » entre le Gouvernement et sa majorité, d'une part, et entre les deux assemblées, d'autre part. L'alternance de 1981 et les discordances entre les majorités parlementaires n'ont ainsi pas totalement « supprimé l'égalité législative du Sénat »³⁰⁹⁶.

2. *La préservation du résultat législatif de la seconde chambre en cas d'adoption définitive par l'Assemblée nationale*

La navette serait un espace de liberté parlementaire permettant aux membres des deux assemblées d'adopter conjointement la norme législative. Le bicamérisme de la V^e République a opté pour une « solution mixte »³⁰⁹⁷ en accordant le dernier mot à l'Assemblée nationale sous certaines conditions, alors que ce dernier était prohibé sous la III^e et systématique sous la IV^e République. Le dernier mot ne peut intervenir que dans deux séries d'hypothèses : la CMP a échoué à parvenir à un accord entre les deux chambres, ou cette dernière a pu arriver à un accord, mais qui a été rejeté par la suite par l'une ou l'autre des assemblées en séance publique. Toujours est-il que l'usage du dernier mot ne saurait annihiler qu'il a existé en amont de la procédure législative, « une pluralité de centres de délibération »³⁰⁹⁸. En accord avec la logique bicamérale, le principe de tout gouvernement démocratique est qu'il y ait une sanction du pouvoir exécutif à la décision prise par les deux assemblées et que le pouvoir de décision ne soit pas entravé.

Si la réunion d'une CMP et la limitation temporelle de la navette parlementaire doivent précipiter un accord rapide entre les deux chambres, le Gouvernement a longtemps disposé, par l'intermédiaire du droit d'amendement, de la faculté d'annihiler le compromis législatif du bicamérisme. La préservation des accords obtenus au sein du Parlement et des apports de législatifs de la seconde chambre a été défendue récemment par le Conseil constitutionnel, avec la théorie de « l'entonnoir ». Dans une lettre adressée au président Monnerville le 14 août 1958, François Goguel témoignait de son inquiétude face à la possibilité d'amendements au texte de la commission mixte paritaire³⁰⁹⁹. L'intervention

³⁰⁹⁶ D. MAUS, « Le Parlement et les cohabitations », *op. cit.*, p. 77.

³⁰⁹⁷ A-M. LE POURHIET, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 438.

³⁰⁹⁸ P. AVRIL, in « Pour ou contre le Sénat ? », G. ADAM, P. AVRIL, J. CHARLOT, L. DOUROUX, *France Forum*, n°93, 1969, p. 5.

³⁰⁹⁹ « Ce texte est par définition une transaction, sur laquelle on devrait se prononcer par oui ou par non, sans pouvoir en remettre en cause les éléments. Du seul fait qu'on pourra proposer de l'amender,

initiale du Conseil constitutionnel au nom d'une application littérale du droit d'amendement et du parlementarisme rationalisé purent fonder ces inquiétudes.

Dans une jurisprudence du 31 décembre 1981, le Conseil constitutionnel avait reconnu au Gouvernement le droit d'amender le texte de la commission dans l'hypothèse d'un échec de la CMP. Cette jurisprudence était compréhensible dans la mesure où si les deux assemblées avaient échoué à établir un texte de compromis, le Gouvernement pouvait faire un usage discrétionnaire de son droit d'amendement, le Sénat pouvant en avoir connaissance lors de la nouvelle lecture³¹⁰⁰. Plus contestable pour le bicamérisme, dans une décision du 29 décembre 1986, le Conseil avait reconnu la légalité de la remise en cause par le Gouvernement d'un accord intervenu en CMP par l'usage du droit d'amendement³¹⁰¹. Cette solution a consacré un véritable « droit de réécriture du compromis au profit du Gouvernement »³¹⁰² qui en la présence de majorités discordantes s'avérait encore plus préjudiciable au bicamérisme. Le Gouvernement se voyait « donc attribuer, sans que la Constitution l'ait expressément prévu, et alors au contraire qu'elle l'a implicitement interdit,

le texte de la commission mixte ne va-t-il pas perdre beaucoup de ses chances d'être adopté ? ». Extrait de la lettre du 14 août 1958 de M. François Goguel, secrétaire général du Conseil de la République, à M. Gaston Monnerville, président du Conseil de la République in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, La Documentation française, 1988, vol. 2, p. 714 », cité par J. BENETTI, « Le droit d'amendement aux textes des Commissions Mixtes Paritaires », *op. cit.*, p. 14.

³¹⁰⁰ « Considérant que la commission mixte paritaire dont la réunion a été provoquée par le Premier ministre à la suite d'un désaccord entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur le projet de la troisième LF rectificative pour 1981 n'est pas parvenue à l'adoption d'un texte commun ; que, dès lors, faisant application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement, après une nouvelle lecture par l'une et l'autre assemblée, a demandé à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur ce projet ; qu'en l'absence de texte élaboré par la commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale ne pouvait, à ce stade de la procédure, se prononcer que sur le dernier texte voté par elle, à savoir celui qu'elle avait adopté postérieurement à la réunion de la commission mixte paritaire au terme d'un examen pour lequel l'article 45 de la Constitution ne prévoit pas de limitation à l'exercice du droit d'amendement », Cons. const., 81-146 DC, 18 novembre 1982.

³¹⁰¹ « Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article 45 de la Constitution que l'adoption par la commission mixte paritaire d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion ne fait pas obstacle à ce que le Gouvernement, en soumettant pour approbation aux deux assemblées le texte élaboré par la commission mixte, modifie ou complète celui-ci par les amendements de son choix, au besoin prenant la forme d'articles additionnels ; que ces amendements peuvent même avoir pour effet d'affecter des dispositions qui ont déjà été votées dans les mêmes termes par les deux assemblées ; que toutefois, les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître les articles 39, alinéa 1, et 44, alinéa 1, de la Constitution, ni être sans lien avec ce dernier, ni dépasser, par leur objet et leur portée, les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement », Décision 86-221 DC citée par D. CHAMUSSY, « Le Conseil constitutionnel et la qualité de la législation », *RDP*, 2004, p. 1744.

³¹⁰² « Le travail de réflexion et de conciliation mené par les parlementaires, d'abord en amont de la réunion de la commission mixte paritaire puis au sein de cette dernière, se trouve ainsi sacrifié sur l'autel des prérogatives gouvernementales », in J. BENETTI, « Droit d'amendement et bicamérisme », *op. cit.*, p. 13.

des pouvoirs parfaitement exorbitants »³¹⁰³. L'usage récurrent du droit d'amendement par le Gouvernement sur le texte en CMP explique une large part du refus par le Sénat de voter le texte de l'Assemblée nationale tel qu'amendé par le Gouvernement. L'échec de la CMP par le Sénat a pu être imputable aux agissements du Gouvernement lui-même. En effet, entre 1958 et 1990, sur les 52 rejets de textes CMP par le Sénat, 38 avaient été amendés par le Gouvernement³¹⁰⁴.

Dans une décision du 25 juin 1998³¹⁰⁵, le Conseil opère un revirement de « jurisprudence salubre : interdiction est désormais faite au Gouvernement, en principe, d'introduire des dispositions nouvelles lors de l'examen parlementaire du compromis élaboré par la commission mixte paritaire »³¹⁰⁶. À la sortie de la CMP, les deux majorités pouvaient parvenir à des compromis honorables, mais qui ne satisfaisaient pas le Gouvernement et conduisaient ce dernier à modifier le compromis antérieurement réalisé par le vote notamment d'amendements additionnels. Le Conseil constitutionnel est venu d'abord poser le principe de la prohibition, « des adjonctions (...) apportées au texte soumis à la délibération des assemblées après la réunion de la CMP »³¹⁰⁷. Dans une décision du 29 juin 2000, le Conseil est venu définitivement enterrer « cette pratique »³¹⁰⁸. Par une application minutieuse de l'article 45 C., le Conseil a entendu donner à cet article une interprétation conforme à la logique du bicamérisme dont la seconde chambre sort renforcée. Plus largement, la décision du Conseil respecte la volonté du constituant en se fondant sur l'objectif de la recherche « d'un texte identique » et respecte la compétence des CMP,

³¹⁰³ G. CARCASSONNE, « Droit d'amendement : les errements du Conseil constitutionnel », *Pouvoirs*, n°41, 1987, p. 167.

³¹⁰⁴ B. BAUFUME, *op. cit.*, p. 382.

³¹⁰⁵ « Il ressort de l'économie de l'article 45 que des adjonctions ne sauraient, en principe, être apportées au texte soumis à la délibération des assemblées après la réunion de la commission mixte paritaire ; qu'en effet, s'il en était ainsi, des mesures nouvelles, résultant de telles adjonctions, pourraient être adoptées sans avoir fait l'objet d'un examen lors des lectures antérieures à la réunion de la commission mixte paritaire et, en cas de désaccord entre les assemblées, sans être soumises à la procédure de conciliation confiée par l'article 45 de la Constitution à cette commission ; Considérant que, à la lumière de ce principe, les seuls amendements susceptibles d'être adoptés à ce stade de la procédure doivent soit être en relation directe avec une disposition du texte en discussion, soit être dictés par la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ; que doivent, en conséquence, être regardées comme adoptées selon une procédure irrégulière les dispositions résultant d'amendements introduits après la réunion de la commission mixte paritaire qui ne remplissent pas l'une ou l'autre de ces conditions », Cons. const., 98-402 DC, 25 juin 1998.

³¹⁰⁶ J. BENETTI, « Le droit d'amendement aux textes des Commissions Mixtes Paritaires », *op. cit.* p. 13.

³¹⁰⁷ Cons. const., 98-402 DC, 25 juin 1998.

³¹⁰⁸ J-P. CAMBY et P. SERVENT, *op. cit.*, p. 116.

limitée par la Constitution aux dispositions « restant en discussion »³¹⁰⁹. Légitime dès la deuxième lecture, comme le note Julie Benetti, « ce souci de préservation des accords devient impérieux après la réunion de la commission mixte paritaire »³¹¹⁰.

Le Conseil constitutionnel a étendu sa jurisprudence, au stade de la réunion de la CMP, en prohibant « en amont »³¹¹¹ le dépôt d'amendements « dépourvus de tout lien avec le texte en discussion »³¹¹² et après la première lecture, le Conseil exige désormais que : « les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion »³¹¹³. Cette décision donne ainsi satisfaction *a posteriori*, comme le note Alain Delcamp, à l'un des anciens membres du Sénat qui, « en tant que vice-président, avait toujours contesté le fait que le Gouvernement puisse dénaturer les conclusions de la CMP »³¹¹⁴ et cela même à une époque où les majorités parlementaires concordaient entre les deux assemblées.

Ces décisions ôtent donc au Gouvernement, « la possibilité (...) de dénaturer l'accord des assemblées (...) et il ne saurait y intervenir après l'accord »³¹¹⁵. « Particulièrement attaché à la théorie de l'entonnoir, car le vote conforme est désormais un acquis à préserver »³¹¹⁶, le Sénat a reçu un soutien inédit du Conseil constitutionnel, qui exige désormais une application stricte de la navette, suivant les modalités de l'article 45 C. d'une part et du bicamérisme d'autre part. Ayant initialement admis « un déséquilibre flagrant au profit de l'exécutif »³¹¹⁷, cette jurisprudence confirme le rôle du Conseil constitutionnel de défenseur bienveillant du droit des assemblées parlementaires contre le Gouvernement, retournant en quelque sorte l'objectif pour lequel il avait été originairement institué. Par

³¹⁰⁹ J-P CAMBY, « L'article 45 et le droit d'amendement après réunion de la CMP : une « audace salutaire » de la part du Conseil constitutionnel », *RDP*, 1999, p. 24.

³¹¹⁰ « Il a déduit le principe de l'intangibilité des décisions conformes des deux assemblées suite à la réunion de leur commission de conciliation. », in J. BENETTI, « Droit d'amendement et bicamérisme », *op. cit.*, p. 15.

³¹¹¹ P. AVRIL et J. GICQUEL, « Le triomphe de l'entonnoir », *LPA*, 15 février 2006, n°33, p. 7.

³¹¹² Cons. const., 2004-501 DC, 5 août 2004.

³¹¹³ Cons. const., 2005-532 DC, 19 janvier 2006.

³¹¹⁴ Étienne Dailly, vice-président du Sénat et sénateur de Seine-et-Marne, Débats Sénat, 22 décembre 1987, cité par, A. DELCAMP, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », *RFDC*, n°57, 2004, pp. 66-67.

³¹¹⁵ J-P. CAMBY et P. SERVENT, *op. cit.*, p. 117.

³¹¹⁶ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 105.

³¹¹⁷ V. OGIER-BERNAUD, « L'évolution décisive de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'exercice du droit d'amendement en cours de navette parlementaire », *RFDC*, n°67, 2006, p. 604.

ailleurs, le pouvoir constituant dérivé n'a pas entendu remettre en cause, à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 modifiant l'article 45 C., la théorie de « l'entonnoir » pour les textes en et à la sortie de la CMP. Le dépôt d'amendements « présentant un lien même indirect avec le texte » n'étant autorisé que pour la première lecture, la théorie construite par le Conseil constitutionnel s'en trouve donc « implicitement consacrée par le pouvoir constituant »³¹¹⁸ et avec elle, celle de l'interdiction pour la majorité parlementaire et le Gouvernement de remettre en cause les consensus législatifs observés en CMP.

Le dernier mot n'appartient « pas en propre à l'Assemblée nationale »³¹¹⁹. Si dans l'esprit du constituant, le Gouvernement pouvait s'appuyer sur le Sénat en cas de majorité récalcitrante, cette faculté supposée avait été envisagée lors des navettes parlementaires et non après la réunion éventuelle d'une CMP. En effet, la réunion d'une CMP suppose une modification par la Chambre saisie en second, qui s'est souvent trouvée être le Sénat. Sa convocation suppose en ce sens un accord entre le Gouvernement et la majorité de l'Assemblée nationale et non avec le Sénat. Succédant à l'échec d'une CMP, le dernier mot s'inscrit alors comme un moyen pour le Gouvernement de s'appuyer sur sa majorité pour contrer la majorité sénatoriale. Cependant son usage ne saurait priver la seconde chambre d'avancées législatives.

L'usage par le Premier ministre du dernier alinéa de l'article 45 C. ne peut intervenir avant que la seconde chambre ne se soit prononcée sur le texte. Le texte constitutionnel exige en effet non seulement que le Sénat ait eu connaissance du texte par la lecture parlementaire, mais qu'il se soit prononcé par vote. Cette connaissance intervient d'abord au stade de la navette suivant la longueur fixée par le Gouvernement. L'échec de la CMP, n'est pas ainsi synonyme d'absence de concession au Sénat. L'échec des CMP peut permettre que « d'importants aménagements défendus par les commissions sénatoriales soient finalement repris dans le texte final »³¹²⁰. Le dernier mot succède également à un échec en CMP, ce qui

³¹¹⁸ J-E. GICQUEL, « La nouvelle rédaction de l'article 45 de la Constitution », *LPA*, n°254, 19 décembre 2008, p. 77.

³¹¹⁹ M. TROPER et L. HAMON, *op. cit.*, p. 212.

³¹²⁰ P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 409.

suppose que le Sénat et l'Assemblée ont échoué à proposer un texte consensuel. Cependant, à l'occasion de la nouvelle lecture, le Sénat peut encore modifier le texte en déposant des amendements si le Gouvernement ne s'y est pas opposé. Le dernier mot met fin au « bicamérisme équilibré », à la suite de l'existence d'un constat d'échec entre les deux assemblées, cependant « le désaccord peut être total ou seulement partiel »³¹²¹.

La configuration des majorités n'est pas seule responsable de l'usage par le Premier ministre du dernier mot. La différence sur la conception du désaccord entre l'Assemblée nationale et le Sénat fut exposée par Jean Cluzel en ces termes : « nous estimons, que l'esprit comme la lettre de la Constitution exigent que toutes les possibilités de compromis et d'accords soient explorées. Nos collègues de la majorité de l'Assemblée nationale sont d'un avis opposé, estimant qu'au premier désaccord la CMP doit interrompre ses travaux par un constat d'échec³¹²². Interrogé par la majorité sénatoriale, le Conseil constitutionnel dans une décision du 17 janvier 2002 n'a relevé aucun grief d'inconstitutionnalité sur l'existence d'un désaccord prémédité entre les deux assemblées et leur majorité³¹²³.

Le bicamérisme de la V^e République procède d'une double logique, comme le rappellent Pierre Avril et Jean Gicquel : « l'une met l'accent sur le dialogue entre les deux assemblées et elle est naturellement prononcée par le Sénat, très attaché à son rôle législatif et à la contribution qu'il apporte à l'élaboration des textes ; elle est aussi défendue par la minorité de l'Assemblée, lorsque celle-ci espère trouver un renfort du côté du Luxembourg. L'autre donne la priorité à l'action du Gouvernement et entend faire valoir sans tarder la volonté majoritaire en usant des prérogatives que l'article 45 réserve au Gouvernement et,

³¹²¹ « Un certain nombre d'amendements du Sénat a pu être retenu au cours des navettes. Le Sénat n'a pu obtenir satisfaction soit sur l'ensemble de ses opinions, soit uniquement à propos de quelques points sur lesquels il s'est battu jusqu'au bout », J. GRANGE, « L'efficacité normative du Sénat », *op. cit.*, p. 957.

³¹²² JO débats, Sénat, Séance du 11 septembre 1984, Session 1984-1985, p.2501.

³¹²³ « Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, la commission mixte paritaire est "chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion" ; que, par suite, lorsque la commission ne s'accorde ni sur la rédaction, ni sur la suppression d'une des dispositions restant en discussion, elle doit être regardée comme n'étant pas parvenue, au sens du quatrième alinéa de l'article 45, "à l'adoption d'un texte commun" ; que son échec peut être alors constaté pour l'ensemble des dispositions restant en discussion ; que tel a été le cas en l'espèce du fait du désaccord persistant portant sur l'article 1er ; qu'en concluant à l'échec de la commission dans de telles circonstances, le président de celle-ci n'a pas méconnu les règles constitutionnelles régissant la procédure législative », Décision n°2001-454 du 17 janvier 2002.

en dernière instance, à l'Assemblée »³¹²⁴. Une telle conception explique la différence des deux assemblées sur la recherche et la conception d'un accord législatif en CMP.

Les intérêts des deux assemblées lors de la réunion de la CMP « ne sont pas du même ordre »³¹²⁵, comme le note Georges Bergougous, et le fait majoritaire explique largement cette différence de conception. Pour l'Assemblée nationale, faire prévaloir « une position qui se heurterait finalement à un refus du Sénat n'aboutirait qu'à retarder la procédure d'adoption définitive du texte »³¹²⁶. En revanche, pour le Sénat, « parvenir à un accord, outre que cela traduit son influence dans le processus législatif, peut lui permettre « d'enfoncer un coin » dans l'unité de la majorité législative et à tout le moins de ralentir la procédure dans l'hypothèse où l'accord intervenu viendrait à être désavoué »³¹²⁷. L'Assemblée est souvent d'avis « d'aller directement aux sujets qui fâchent, pour pouvoir aisément et rapidement constater l'échec, et donner ainsi la possibilité au Gouvernement de lui demander de se prononcer en dernier ressort, tandis que le Sénat, soucieux de préserver la navette, préfère réserver les sujets délicats, et tenter, sinon toujours de parvenir à un texte, du moins d'obtenir des « accords partiels » qui, en marge des règles constitutionnelles, lieraient l'Assemblée nationale lors des ultimes lectures »³¹²⁸.

Suivant les Gouvernements, les périodes de discordance entre les majorités parlementaires se traduisent par une hausse significative du dernier mot par rapport à la concordance des majorités. Loin d'être systématiques, les désaccords législatifs du Sénat ayant entraîné l'usage du dernier mot à l'Assemblée nationale sont identifiables. En période de concordance des majorités, comme entre 1986 et 1988 et entre 1993 et 1995, la réunion des CMP a tourné « à l'avantage du Sénat » qui a pu modifier les textes substantiellement du Gouvernement, ce dernier estimant « quasi impossible de faire jouer le dernier mot de l'Assemblée nationale »³¹²⁹, afin de ne pas ternir les relations entre les deux assemblées. A la qualification peu élogieuse pour le bicamérisme de dernier mot, il convient de lui préférer celle de « lecture définitive », car le point de vue législatif de la seconde assemblée et de sa

³¹²⁴ P. AVRIL, J et J-E. GICQUEL, *op. cit.*, p. 260.

³¹²⁵ *Ibid.*

³¹²⁶ *Ibid.*

³¹²⁷ *Ibid.*

³¹²⁸ *Ibid.*

³¹²⁹ D. MAUS, « Le Parlement et les cohabitations », *op. cit.*, p. 77.

majorité, n'entend pas systématiquement s'incliner devant celui de la première. Avant comme après 1981, les désaccords du Sénat portent principalement sur les textes relatifs aux finances, aux territoires et collectivités territoriales ainsi qu'aux libertés publiques³¹³⁰. Les désaccords du Sénat et les derniers mots octroyés sont donc circonstanciés au regard des sujets que la seconde chambre juge importants pour la vie de la Nation.

Entre 2012 et 2013, malgré la concordance des majorités, plusieurs textes sont repoussés, ce qui oblige le Gouvernement à faire usage 21 fois du dernier mot pour sanctionner notamment les 14 rejets de la seconde chambre des textes en amont comme en aval des CMP³¹³¹. Le dernier mot n'est donc pas seulement un procédé employé en cas de discordance des majorités, il peut être mis en œuvre à titre de sanction de la majorité sénatoriale. La majorité sénatoriale peut faire l'économie de propositions, si elle estime qu'elles seront systématiquement repoussées par l'Assemblée nationale.

En période de discordance des majorités, le Premier ministre a utilisé avec une fréquence plus élevée le dernier mot en faveur de l'Assemblée nationale. Ce choix s'explique, soit par le rejet de la seconde chambre du texte (vote d'un incident de procédure ou rejet en séance publique avec examen), soit par le refus des modifications législatives apportées. Or, on observe une forte proportion de textes législatifs modifiés par le Sénat plutôt que de rejetés systématiquement. Ainsi sous les Gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy, le dernier mot a été utilisé 82 fois par le Gouvernement. Par 53 fois³¹³² le Sénat

³¹³⁰ M-F. VERDIER, *Le Sénat dans les institutions de la V^e République (1958-1980)*, Thèse de doctorat en droit public de l'université de Bordeaux IV, 1991, p. 305.

³¹³¹ LFSS pour 2013, LF de 2013, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, LF rectificative pour 2012, loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, la loi n° 2013-712 du 5 août 2013 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012, loi n° 2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier, LFSS pour 2013, loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, LF pour 2013, LF rectificatives pour 2013, loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle, loi n° 2014-855 du 31 juillet 2014 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013, LF rectificative pour 2014.

³¹³² Loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, Loi n° 88-828 du 20 juillet 1988 portant amnistie, Loi n° 88-1262 du 30 décembre 1988 modifiant diverses dispositions du code électoral et du code des communes relatives aux procédures de vote et au fonctionnement des conseils municipaux, Loi n° 89-936 du 29 décembre 1989 de finances rectificative pour 1989, Loi n° 89-487 du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance, Loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation, Loi n° 89-19 du 13 janvier 1989 portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales, Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, Loi n° 89-549 du 2 août 1989 modifiant le code du travail et relatif à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion, Loi tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, Loi n° 89-531 du 2 août 1989 relative à la sécurité et à la transparence du marché

avait proposé des modifications législatives en nouvelle lecture. Les modifications que le Sénat propose lorsqu'il légifère sur le texte qui lui est transmis sont souvent présentées comme un « contre-projet »³¹³³ en raison de la logique majoritaire. Or le principe du

financier, Loi n° 89-469 du 10 juillet 1989 relative à diverses dispositions en matière de sécurité routière et en matière de contraventions, Loi n° 89-474 du 10 juillet 1989 portant dispositions relatives à la sécurité sociale et à la formation continue des personnels médicaux hospitaliers, Loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre sociale, Loi n° 89-550 du 2 août 1989 portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles, Loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social parue au JO n°21 du 25 janvier 1990, Loi n° 90-586 du 4 juillet 1990 relative à la participation des communes au financement des collèges, Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, Loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, Loi n° 90-600 du 6 juillet 1990 relative aux conditions de fixation des prix des prestations fournies par certains établissements assurant l'hébergement des personnes âgées, Loi n° 90-550 du 2 juillet 1990 relative à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et à la commission des recours, Loi n° 90-602 du 12 juillet 1990 relative à la protection des personnes contre les discriminations en raison de leur état de santé ou de leur handicap, Loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, Loi n° 90-33 du 10 janvier 1990 portant amnistie d'infractions commises à l'occasion d'événements survenus en Nouvelle-Calédonie, Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, Loi n° 90-560 du 4 juillet 1990 relative au statut et au capital de la Régie nationale des usines Renault, Loi n° 90-613 du 12 juillet 1990 favorisant la stabilité de l'emploi par l'adaptation du régime des contrats précaires, Loi n° 90-1170 du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications, Loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes, Loi n° 91-2 du 3 janvier 1991 relative à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du code des communes, Loi n° 91-738 du 31 juillet 1991 portant diverses mesures d'ordre social, Loi n° 91-1383 du 31 décembre 1991 renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France, Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, Loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 modifiant l'article 6 de l'ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires parue au JO n°170 du 23 juillet 1991, Loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence, Loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique, Loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, Loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, Loi n° 92-678 du 20 juillet 1992 relative à la validation d'acquis professionnels pour la délivrance de diplômes et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale, Loi n° 92-666 du 16 juillet 1992 relative au plan d'épargne en actions, Loi n° 92-61 du 18 janvier 1992 modifiant les articles 27, 31 et 70 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication, Loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle, Loi n° 92-1446 du 31 décembre 1992 relative à l'emploi, au développement du travail à temps partiel et à l'assurance chômage, Loi n° 92-655 du 15 juillet 1992 portant diverses dispositions d'ordre fiscal, Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, Loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social, Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, Loi n° 93-20 du 7 janvier 1993 relative à l'institution d'une garantie de l'Etat pour certaines expositions temporaires d'œuvres d'art, Loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale, Loi n° 93-8 du 4 janvier 1993 relative aux relations entre les professions de santé et l'assurance maladie.

³¹³³ Particulièrement en période de discordance des majorités, comme l'observe V. BOYER, *La gauche et la Seconde chambre de 1945 à nos jours*, L'harmattan, 2007, 532p.

bicamérisme qui suppose la réflexion et la possibilité consécutive de modification législative ne saurait admettre que le Sénat rejette purement et simplement le texte. L'apparition et la pérennisation d'une majorité exigent au contraire que le Sénat « examine de fond en comble, tous les textes qui lui sont soumis, y compris ceux auxquels il est viscéralement le plus hostile »³¹³⁴. Aussi sur l'ensemble des derniers mots accordés, jamais le rejet du texte par le Sénat ne l'emportera quantitativement sur les textes modifiés par celui-ci avant la lecture définitive par l'Assemblée nationale.

Compte tenu des configurations de la majorité et de la nature bicamérale du Parlement, le Gouvernement « doit tenir compte des réactions du Parlement, et en particulier de sa propre majorité »³¹³⁵. À mesure que le phénomène majoritaire se perpétuait, les parlementaires de la majorité continuèrent d'initier, d'instruire, de modifier et de voter la norme législative. Le vote des lois par les deux assemblées « demeure le principe »³¹³⁶ et l'alternance de 1981 n'a pas remis en cause le principe de l'adoption conjointe des textes par les deux chambres. Le pouvoir constituant a recherché à instaurer un « bicamérisme équilibré » donnant toute sa place au Sénat. Ainsi le bicamérisme préserve-t-il le Gouvernement, comme le note Jean Cluzel, « d'être l'otage de la majorité de l'assemblée qui, à elle seule, ne peut pas le contraindre »³¹³⁷. Dans l'étude du pouvoir législatif des assemblées, le bicamérisme peut être qualifié de « souple », dans la mesure où « les pouvoirs respectifs des assemblées varient en fonction des préoccupations ou des tactiques gouvernementales »³¹³⁸. Indépendamment des mécanismes de rationalisation de la logique et des configurations majoritaires, le Sénat demeure « une assemblée parlementaire de plein exercice »³¹³⁹ dans la dévolution et l'usage de la fonction législative au sein du bicamérisme de la V^e République.

³¹³⁴ J. CHAPSAL, *op. cit.*, p. 281.

³¹³⁵ J. FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, PFNSP et Dalloz, 1987, p. 254.

³¹³⁶ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 90.

³¹³⁷ J. CLUZEL, « Le Sénat, ses pouvoirs, ses missions », *op. cit.*, pp. 64-65.

³¹³⁸ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 105

³¹³⁹ J-L. HERIN, « La qualité de la loi », *op. cit.*, p. 45. Revendiquant des prérogatives législatives identiques au Gouvernement, le Sénat participe « à cette unité de la majorité parlementaire et le bicamérisme hormis restreint de droit est ainsi venu récemment se greffer un bicamérisme égalitaire de fait », in P. JAN, « Le Sénat, une assemblée controversée », *La V^e République, évolutions et débats, Cahiers français*, n°332, 2006, La documentation française, p. 59.

Chapitre 3. La conservation de la fonction tempérante et régulatrice de la seconde chambre dans le système majoritaire de la V^e République

Sous la V^e République, l'Assemblée nationale partage « nécessairement les orientations politiques du gouvernement responsable devant elle »³¹⁴⁰. Placé dans cette configuration, le Sénat doit s'efforcer de tempérer les décisions de la majorité. Avec l'alternance de 1981 et la recrudescence des discordances entre la majorité sénatoriale et gouvernementale, le Sénat n'a pas entendu opposer un front parlementaire d'opposition et d'obstruction systématique. L'étude des différentes configurations, rencontrées par la majorité parlementaire depuis 1981 révèle que le Sénat a entendu développé une fonction « d'orientation » du « pouvoir majoritaire » (**Section 1**). En effet, l'existence d'une majorité nette et cohérente à l'Assemblée nationale ne dispense pas le Gouvernement, de rechercher le soutien du Sénat. La tempérance de l'action gouvernementale se vérifie particulièrement dans l'usage des différents procédés du contrôle parlementaire. Quelles que soient les relations entretenues avec la majorité, le Sénat a développé continuellement l'usage des procédés de contrôle et d'investigation à l'égard du Gouvernement afin de limiter la marge de manœuvre du pouvoir exécutif et de sa majorité (**Section 2**).

Section 1 : L'orientation et la modération constante de la majorité par la seconde chambre

L'étude des différentes configurations de la majorité parlementaire sous la V^e République révèle que celle-ci a été régulièrement formée par deux ou plusieurs partis. À ce titre, comme le note Pierre Avril, « elle est traversée de forces centrifuges, car la solidarité des formations qui la composent n'est pas exclusive de rivalités, notamment celles qui

³¹⁴⁰ J. CLUZEL, *Indispensable Sénat*, Economica, 1998, p. 32. Dans le même sens, A. LE DIVELLEC note que « Le Gouvernement reflète toujours, dans sa composition et ses orientations, la volonté du suffrage universel telle que traduite par les partis formant la majorité à la chambre basse », in, « La chauve-souris : quelques aspects du parlementarisme sous la V^e République », *Mélanges en l'honneur de P. Avril*, Montchrestien 2001, p. 353.

naissent de la contestation par les plus faibles de la suprématie du parti dominant »³¹⁴¹. S'observe alors, une variation des « éléments composants »³¹⁴² de la majorité parlementaire, dont l'ampleur entraîne des conséquences sur les marges d'influence institutionnelle du Sénat. Dans cette perspective et quelles que soient les relations entretenues entre la majorité parlementaire et la majorité sénatoriale, les différents Gouvernements ne peuvent ignorer « qu'ils n'auront pas besoin demain du Sénat »³¹⁴³. En période de concordance comme de discordance des majorités, le Sénat a constamment exercé une orientation modératrice et tempérante sur la majorité parlementaire et corrélativement sur le Gouvernement. La détention du monopole de la majorité absolue par un groupe parlementaire (**Paragraphe 1**) ou l'association de ce dernier avec d'autres formations (**Paragraphe 2**) entraînent une influence institutionnelle variable mais constante de la majorité sénatoriale.

Paragraphe 1 : Le développement de la pondération institutionnelle de la seconde chambre dans le cadre du « fait majoritaire homogène »

L'influence de la majorité dépend « d'abord de sa taille »³¹⁴⁴. Son influence obéit à un ordre de grandeur « quantitatif, proportionnel au nombre de ses élus : plus elle domine l'Assemblée nationale, moins il est facile au Gouvernement de lui imposer une discipline »³¹⁴⁵. Dans un régime parlementaire majoritaire, un Gouvernement a plus ou moins « les coudées franches en ce sens qu'une majorité étant foncièrement protéiforme (absolue ou relative, cohérente ou divisée, disciplinée ou dissipée, etc.) sa relation avec l'Exécutif est rarement monolithique »³¹⁴⁶.

Depuis l'alternance de 1981, le fait majoritaire peut d'abord se présenter de manière « homogène », en ce que la formation parlementaire composant la majorité gouvernementale dispose individuellement d'une assise numérique suffisamment organisée (A). En revanche,

³¹⁴¹ P. AVRIL, *Le régime politique de la V^e République*, LGDJ, Paris, 1979, p. 428.

³¹⁴² J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République : réforme et renouveau*, Economica, 1980, p. 49.

³¹⁴³ P. LE LIDEC, « Pouvoir de blocage et blocage du pouvoir », *Pouvoirs locaux*, n°67, 2005, p. 81.

³¹⁴⁴ P. AVRIL, « La majorité parlementaire ? », *Pouvoirs*, n°64, 1994, p. 52. Le terme qualificatif de « configuration majoritaire » est notamment employé par O. DUHAMEL, « Président, Premier ministre, Gouvernement : les différents cas de figure », in *La France présidentielle : L'influence du suffrage universel sur la vie politique*, N. WAHL et J-L. QUERMONNE (dirs.), PFNSP, 1995, p. 124.

³¹⁴⁵ P. AVRIL, « La majorité parlementaire ? », *op. cit.*, p. 52.

³¹⁴⁶ J-E. GICQUEL, « Équilibres et déséquilibres sous la V^e République », *RFDC*, n°102, 2015, p. 271.

l'homogénéité résulte également de la proximité politique des courants internes du groupe de la majorité et le cas échéant, avec une formation minoritaire. Le fait majoritaire peut ensuite se présenter, sous la forme d'une majorité coalisée de façon binaire par deux formations politiques (**B**). Elle présente dans le premier cas, un caractère « monolithique et dans le second « quasi monolithique »³¹⁴⁷. Sur le plan parlementaire, la configuration de la majorité a ainsi « varié quant au nombre et à l'équilibre des composantes »³¹⁴⁸ et c'est dans cette perspective que le rôle et l'importance de l'influence institutionnelle du Sénat ont pu demeurer constant.

A. La détention de la majorité absolue par l'unicité d'un groupe parlementaire

L'existence d'une majorité parlementaire peut être monopolisée par une seule formation politique, détentrice numériquement de la majorité absolue des sièges dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale. Dans cette configuration et à l'exception des cohabitations, ce groupe parlementaire est également celui ayant affirmé son soutien à la politique présidentielle. Cette première hypothèse est celle d'un fait majoritaire « absolu et inconditionnel à l'Assemblée nationale : un seul parti généralement celui du Président, détenant la majorité absolue »³¹⁴⁹. Elle suppose la configuration suivant laquelle, pour reprendre l'expression d'Olivier Duhamel, « le parti du Président est majoritaire dans la majorité »³¹⁵⁰. La détention par un groupe parlementaire d'une majorité absolue permet la construction « d'une majorité indépendante d'alliés parfois difficiles »³¹⁵¹.

La puissance numérique du groupe majoritaire semblerait exiger un faible usage des mécanismes de rationalisation par le Gouvernement et tendrait à priver le Sénat de toute possibilité de manœuvre significative. En réalité, l'existence d'une majorité homogène sur le plan numérique ne conduit pas nécessairement le Gouvernement à négliger l'intervention ponctuelle du Sénat. La détention de la majorité absolue par un groupe parlementaire,

³¹⁴⁷ M. REYDELLET, « Le bicamérisme a-t-il un avenir en France ? », *RDP*, 2001, p. 1824.

³¹⁴⁸ P. AVRIL, « Le Président et le parti non présidentiel de la majorité », in *Les régimes semi-présidentiels*, M. DUVERGER (dir.), PUF, 1986, pp. 330-343.

³¹⁴⁹ J-P. DEROSIER, « François Hollande et le fait majoritaire – La naissance d'un fait majoritaire contestataire », *Constitutions*, 2015, p. 509.

³¹⁵⁰ O. DUHAMEL, « Président, Premier ministre, Gouvernement : les différents cas de figure », *op. cit.*, p. 130.

³¹⁵¹ J-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *Histoire de la V^e République 1958-2015*, Dalloz, 15^{ème} éd., 2015, p. 149.

membre de la majorité présidentielle, aboutit à une diminution du rôle institutionnel de l'Assemblée nationale. Devant l'absence de groupe parlementaire détenteur numériquement de la majorité de son hémicycle, le Sénat, quelle que soit sa configuration, est susceptible d'apporter une certaine tempérance au « pouvoir majoritaire ».

Ce phénomène de majorité « monolithique » a été connu dès la IV^{ème} législature, entre 1968 et 1973, où avec 293 sièges sur 487, le groupe UDR supplante largement (60% de sièges) les autres formations parlementaires et peut s'affranchir numériquement du soutien du groupe RI, membre de la majorité présidentielle (1965 et 1969). La situation a été très régulièrement reproduite sous la V^e République avec l'alternance de 1981.

Si la majorité socialiste détient de 1981 à 1986, « les trois leviers de commande que constituent l'Élysée, l'hôtel Matignon et le Palais Bourbon, elle restera toujours minoritaire au Sénat »³¹⁵². Sous la VII^{ème} législature, le groupe socialiste, formation majoritaire, bénéficiant de l'aura de l'élection présidentielle et de la dissolution qui s'en suivit quelques semaines plus tard, dispose d'une confortable majorité de 285 sièges sur 491 (58% des sièges). Numériquement, le groupe socialiste peut s'affranchir du soutien des minoritaires pourtant membres de la majorité gouvernementale (notamment le groupe communiste).

Durant les quatre années de son séjour à Matignon, Pierre Mauroy engagera par 5 fois la responsabilité de son Gouvernement sur un discours de politique générale ou sur son programme (Art.49 al.1 C.). La déclaration de la responsabilité du Gouvernement peut demeurer superfétatoire dans l'hypothèse de l'existence d'une majorité absolue soutenant le Gouvernement. C'est toutefois pour pallier les indocilités du groupe communiste réfractaire que le Gouvernement Mauroy utilise cet article visant à approuver « le plan de rigueur de Jacques Delors »³¹⁵³. Le Premier ministre recourt immodérément à la question de confiance. Or si « la majorité est réellement unie derrière son chef, (...) il devient superflu de le démontrer »³¹⁵⁴. L'utilisation multipliée de cette procédure radicalise les positions des communistes qui, certes, « votent la confiance, mais n'en pensent pas moins »³¹⁵⁵. Loin de

³¹⁵² J-L. QUERMONNE, *L'alternance au pouvoir*, Montchrestien, Coll. Clefs 2003, p. 84.

³¹⁵³ *Ibid.*, p. 271.

³¹⁵⁴ J-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *op. cit.*, p. 194.

³¹⁵⁵ *Ibid.*

souder l'ensemble de la majorité parlementaire, la répétition de ces déclarations dans un délai court dissimule mal les dissensions à l'intérieur de la majorité gouvernementale.

La nomination de Laurent Fabius à Matignon et le départ des ministres communistes du Gouvernement aboutirent à la fin des votes de confiance de la part du groupe communiste qui s'abstint lors de l'investiture du Premier ministre le 24 juillet 1984. Conscient que le groupe communiste a quitté la majorité gouvernementale, le successeur de Pierre Mauroy n'engagera plus la responsabilité de son Gouvernement sur son programme pendant le reste de la législature. Une telle attitude s'explique par la volonté du Gouvernement de ne pas manifester inopportunément et publiquement la désolidarisation du groupe communiste de la majorité gouvernementale. Laurent Fabius n'utilisa ainsi que 5 fois l'article 49 al.3 C. (7 pour le Gouvernement Mauroy) et le groupe communiste manifesta sa solidarité avec le Gouvernement en ne pratiquant ni le vote de la censure déposée par l'opposition, ni l'abstention. Les mécanismes du parlementarisme rationalisé permettent ainsi de « remettre dans le rang », des membres minoritaires, membres de majorité présidentielle ayant quitté la majorité gouvernementale.

Le Sénat s'est inscrit il est vrai dans une opposition plus manifeste au Gouvernement, mais il s'agit d'une contestation non isolée. En effet, le Gouvernement à la suite de résultats économiques décevants et le tournant de la rigueur, mal acceptée par une partie de l'électorat, perd les élections cantonales de 1982 et de 1985 ainsi que les municipales de 1983. En rejetant certains textes du Gouvernement et en suggérant au Gouvernement d'apporter des modifications législatives, le Sénat « s'inscrit en phase avec l'opinion »³¹⁵⁶.

Avec la sortie des communistes de la majorité gouvernementale, le Gouvernement est confronté à une obstruction de la part de ces derniers au Sénat comme à l'Assemblée. À l'occasion du vote de la loi n° 86-280 du 28 février 1986 modifiant le Code du travail et relative à la négociation collective sur l'aménagement du temps de travail, le Gouvernement est confronté à l'obstruction du groupe communiste. De manière inattendue, le Sénat va apporter son soutien au Gouvernement en évitant l'enlisement du débat parlementaire. La majorité sénatoriale vote l'exception d'irrecevabilité qui permet l'économie de la discussion de plusieurs amendements déposés et refuse de voter le renvoi en commission du texte,

³¹⁵⁶ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, Montchrestien, 2^{ème} éd., 2012, p. 23.

permettant ainsi au Gouvernement de voir le projet de loi adopté avant les législatives de 1986.

Durant la période 1981-1986, la majorité sénatoriale est en discordance manifeste avec la majorité gouvernementale. Le Gouvernement Mauroy trouve au Sénat une majorité élue en 1980 et composée des groupes RPR (41), UREI (52) et UCDP (67). La majorité absolue et fixée à l'époque à 153 parlementaires. Le rapport majorité/opposition s'établit donc à 158 contre 92 (69 pour le groupe socialiste et 23 pour le groupe communiste). Ce constat fait apparaître deux enseignements. La première est que le groupe socialiste du Sénat demeure curieusement la formation majoritaire, en ce qu'il est numériquement supérieur aux autres formations, mais il s'en distingue par son absence d'appartenance à la majorité sénatoriale. Par ailleurs, composée de manière hétérogène, la majorité sénatoriale ne peut s'assurer que l'ensemble de ses membres votent dans un sens identique. Elle ne peut en conséquence, s'affranchir du soutien du groupe de la GD (39) voire du RASNAG (13). Le clivage majorité/opposition demeure ainsi moins apparent qu'il n'y paraît à la seconde chambre.

En 1983, la majorité sénatoriale conserve à peu de chose près les mêmes rapports de force : UREI (50), RPR (58) et UCDP (71), la majorité absolue est fixée à l'époque à 160. Si la majorité sénatoriale possède 179 sièges, elle ne peut fonctionner que si la formation majoritaire (UCDP) reçoit le renfort circonstancié de deux formations minoritaires, membres de la coalition (RPR et UREI). Durant cette période et en dépit d'une tentative de concertation, la majorité sénatoriale a eu des difficultés à opposer une stratégie législative collective au Gouvernement dont elle ne partageait pas les vues. La majorité sénatoriale était donc le fruit d'une coalition de trois groupes parlementaires, dont aucun ne pouvait résolument prétendre imposer ses vues aux autres. Une telle hétérogénéité explique le succès de la plupart des navettes et d'une large part des CMP.

Conscient qu'il est en situation de minorité à la seconde chambre, le Gouvernement n'entend pas nier les vertus institutionnelles du bicamérisme. Dès sa prise de fonction à Matignon, Pierre Mauroy déclare : « La tradition du Sénat, c'est d'abord la liberté... Votre assemblée s'est toujours voulue le lieu de la défense et de l'illustration des libertés

personnelles et collectives, des droits de l'homme et du citoyen »³¹⁵⁷. Dans le même sens, au nom des membres communistes du Gouvernement, Charles Fiterman déclare « Je tiens à vous saluer, à dire le respect que je porte à votre Assemblée »³¹⁵⁸. La réconciliation entre la gauche française et la seconde chambre semble amorcée. Certains projets présidentiels issus des 110 propositions ont même été inspirés par des initiatives du Sénat, à l'instar de la décentralisation³¹⁵⁹. En guise de bonne volonté, le Gouvernement n'a pas entendu systématiquement remettre en cause la durée des débats qui ont parfois duré de longues heures en CMP pour déboucher sur des accords³¹⁶⁰.

Les désaveux législatifs infligés aux Gouvernements Mauroy et Fabius durant cette période ne résultent pas d'une opposition solitaire et offensive, instrumentalisée par un groupe parlementaire. Ils procèdent au contraire d'une opposition solidaire de plusieurs formations. Durant cette période s'est développée une sorte de « *modus vivendi* » débouchant sur un nombre de désaccords vigoureux, mais quantitativement limités, parfois temporaires »³¹⁶¹. C'est en cette période que la seconde chambre s'inscrit aussi clairement que possible, comme le note Alain Delcamp, « dans un rôle d'équilibre institutionnel, s'appuyant tantôt sur le Conseil constitutionnel, (...), tantôt sur l'opinion publique »³¹⁶². L'intervention de la majorité sénatoriale a permis la censure totale de la loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion³¹⁶³, ou partielle, mais amputée de disposition indivisible de celle-ci comme les lois de nationalisations ou celles relatives aux droits et libertés des communes, départements et

³¹⁵⁷ JO débats Sénat, Séance du 2 juillet 1981, Session 1981-1982, p. 777.

³¹⁵⁸ JO débats Sénat, Séance du 9 juillet 1981, Session 1981-1982, p. 865.

³¹⁵⁹ « Le projet Bonnet de décentralisation, longuement et minutieusement examiné au Sénat en 1980, n'a en fait jamais débouché. Il a servi de travaux pratiques à la loi Defferre de 1982. », in D. MAUS, « Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 123.

³¹⁶⁰ Parmi les CMP les plus longues mais ayant conduit à un accord entre les deux chambres, il convient de relever, comme le note J-L. HERIN, la loi sur les transferts de compétences aux collectivités territoriales, (13h30) et la loi Quilliot sur les rapports entre les locataires et les bailleurs du 3 juin 1982 (10h), in, *Le Sénat en devenir, op. cit.*, p. 106.

³¹⁶¹ A. DELCAMP, « La place du Sénat dans l'évolution de la V^e République », in, *La V^e République au Parlement, colloque du 15 mai 2008*.

³¹⁶² *Ibid.*

³¹⁶³ Cons. const., 82-147 DC, 2 décembre 1982.

régions³¹⁶⁴. En votant plusieurs projets de loi issus des 110 propositions, le Sénat s'inscrit dans une « opposition sélective ou constructive et respectueuse du verdict des urnes »³¹⁶⁵.

L'ampleur apparente de la majorité n'allait pour autant pas diminuer les velléités de l'Assemblée nationale. À l'occasion de l'affaire de l'amnistie des généraux de l'OAS, à l'automne-hiver 1982, plusieurs députés de la majorité socialiste refusèrent de voter le texte du Gouvernement, ce dernier ayant pu compter sur le soutien du Sénat pour voter le texte en des termes conformes aux engagements présidentiels. Le Premier ministre demanda l'application de l'article 49 al.3 C. en seconde lecture, ce qui permit aux membres de la majorité récalcitrante de ne pas faire état publiquement de leur opposition au texte et de ne « pas se déjuger, en évitant le vote »³¹⁶⁶. Pierre Mauroy utilisa largement l'article 49 al.3 C, tant pour éviter le dépôt massif des amendements de sa propre majorité (nationalisation), que pour éviter de rendre publiques les critiques d'une partie de la majorité gouvernementale (à l'instar des communistes lors du vote de la loi sur le blocage des prix). Ainsi se confirme que les mécanismes du parlementarisme rationalisé sont mis en place au sein du système majoritaire de la V^e République tant « pour faire respecter la discipline majoritaire que pour faire barrage à l'opposition »³¹⁶⁷.

La période 1981-1986 représente une période de discordance des majorités parlementaires, mais ne doit pas être interprétée comme une période d'opposition inconditionnelle entre les majorités parlementaires. En effet, comme le note Vincent Boyer, « tout désaccord ou accord entre la majorité ou la minorité du Sénat et le Gouvernement ne doit pas être interprété comme une opposition irréductible ou un soutien sans faille déterminé par la conjoncture politique »³¹⁶⁸. En discordance avec la majorité sénatoriale, la majorité

³¹⁶⁴ Cons. const., 81-132 DC, 16 janvier 1982 et Cons. const., 82-137 DC, 25 février 1982. Dans le même sens, la loi relative au statut des fonctionnaires (Cons. const., 82-153 DC, 14 janvier 1983), Loi relative à la démocratisation du secteur public (Cons. const., 83-162 DC, 20 juillet 1983).

³¹⁶⁵ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, op. cit., p. 23.

³¹⁶⁶ X. VANDENDRIESSCHE, « L'apport du Président Mitterrand au droit constitutionnel de la V^e République », *RDP*, 1996, p. 687.

³¹⁶⁷ H. PORTELLI, *La politique en France sous la V^e République*, Grasset, 1987, p. 233.

³¹⁶⁸ « L'opposition ou l'accord des sénateurs sur un projet ou une proposition de loi déposé par le gouvernement ou la majorité gouvernementale ne signifie pas obstruction ou acquiescement permanent et systématique ? », in V. BOYER, « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *RFDC*, n°85, 2011, p. 62.

gouvernementale ne saurait exclure la recherche du soutien de la seconde chambre bien que les configurations sembleraient ne pas s'y prêter.

Sous la XII^{ème} législature apparaît l'une des majorités absolues les plus confortables de l'histoire de la V^e République, avec la détention par le groupe UMP de 365 sièges sur 577 (63%) à l'Assemblée nationale. La réélection de Jacques Chirac en 2002, l'enjeu du second tour contre Jean-Marie Le Pen et la création de l'UMP ont produit la majorité la plus importante pour un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale depuis 1958. Cette situation historique trouve son corollaire à la seconde chambre avec la détention par le groupe UMP de la majorité absolue des sièges de l'hémicycle. À la suite de la fusion des groupes RI et RPR en vue de la fondation de l'UMP et du ralliement d'une partie du groupe centriste, le groupe gaulliste détient 162 sièges sur 322 (la majorité absolue étant fixée à 162 sièges). Cependant, cette majorité sera éphémère (2ans), étroite (le minimum de la majorité absolue étant atteint) et malgré l'existence d'une symétrie avec la majorité gouvernementale, cette configuration ne dispense pas le Gouvernement de rechercher régulièrement le soutien du Sénat pour pallier les récalcitrances de sa propre majorité à l'Assemblée nationale.

La coïncidence retrouvée des majorités parlementaires donne d'abord l'occasion au Sénat d'initier la réforme du statut de ses parlementaires en abaissant la durée du mandat sénatorial à six ans et en instaurant le renouvellement partiel de son hémicycle tous les trois ans. L'harmonisation des majorités aboutit plus aisément à la rénovation statuaire et fonctionnelle de la seconde chambre. Toute réforme émanant de l'Assemblée nationale qui n'aurait pas été votée dans les mêmes termes par les deux majorités parlementaires serait perçue comme une ingérence de la majorité gouvernementale et donc de l'exécutif dans les affaires internes de la seconde chambre. L'existence d'une majorité absolue au Sénat n'a pas entraîné une quelconque volonté de la part de la majorité sénatoriale, de conserver le monopole des privilèges tenant au statut de ses parlementaires par rapport à la première. Bien au contraire, les réformes relatives au renouvellement du mandat et à la durée de celui-ci seront responsables pour partie de la perte de la majorité absolue par le groupe UMP en 2004 et de l'alternance de 2011.

L'arrivée de la majorité absolue la plus importante de la V^e République à l'Assemblée nationale n'a pas pour autant entraîné une parfaite solidarité entre le Gouvernement et la majorité. Avec la création de l'UMP, le groupe majoritaire est traversé par différents courants internes. Nommé Chef du Gouvernement, Jean-Pierre Raffarin rencontre des difficultés avec sa majorité dont les éléments ne voient pas en lui le chef de la majorité parlementaire. Contraint à deux reprises de faire usage de l'article 49 al.3 C³¹⁶⁹, l'ancien sénateur peut trouver au Sénat un soutien d'envergure avec le groupe UMP. En effet, le groupe UC du Sénat, comme son homologue UDF de l'Assemblée nationale, refusent de voter le projet de loi relatif à la modification du scrutin des élections régionales, preuve une nouvelle fois de l'absence mécanique de solidarité entre les formations minoritaires et majoritaires de la seconde chambre. Dans le même sens, le projet de loi relatif aux libertés locales sur lequel le Gouvernement engagea sa responsabilité le 27 juillet 2004, fait l'objet par la suite d'une CMP qui permet à l'Assemblée nationale et au Sénat de trouver un terrain d'entente.

Sous la XIII^{ème} législature, le groupe UMP conserve une avance numérique confortable avec 320 sièges sur 577 (54% des sièges). S'il est vrai que rarement depuis 1958, « un parti du président a obtenu un tel succès »³¹⁷⁰, il s'observe en revanche un certain « désordre dans la majorité »³¹⁷¹. Par ailleurs, le groupe UMP (156) de la seconde chambre a perdu en 2004, la majorité absolue des sièges et doit composer avec le groupe UC (32) pour obtenir une majorité absolue fixée à 166. Les élections de 2008 sont un nouvel échec pour la majorité sénatoriale et pour le groupe UMP qui perd 8 sièges et avec 151 membres conserve la majorité. Il doit en revanche composer une nouvelle fois avec le groupe UC (29) pour construire une majorité sénatoriale de 180 membres, pour atteindre la majorité absolue fixée à 171. La majorité sénatoriale est désormais constituée entre 2004 et 2011 par une coalition de deux groupes. Cependant, le Gouvernement ne dispose pas des mécanismes de

³¹⁶⁹ Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

³¹⁷⁰ « En juin 1958, lors du raz-de-marée gaulliste de l'après mai, l'UDR seule obtient 60% des sièges. En juin 1981, le PS seul obtient 58% des sièges. Les législatives de 2007, s'apparentent à ces deux précédents. 55% des sièges pour l'UMP et les divers-droites qui en relèvent, 60% si l'on ajoute le Nouveau Centre », J-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *op. cit.*, pp. 551-552.

³¹⁷¹ *Ibid.*, p. 562.

rationalisation équivalents à ceux de l'Assemblée nationale pour lui imposer une stricte discipline, et de plus, cette majorité ne s'estime pas liée par le programme présidentiel.

À l'image de la XII^{ème} législature, le Gouvernement devra prendre appui sur la majorité sénatoriale pour compenser les indisciplines de sa propre majorité. Le choix de Nicolas Sarkozy de nommer François Fillon Chef du Gouvernement, témoigne d'une volonté de choisir une personnalité respectée de la majorité parlementaire en raison de son long passé de parlementaire au sein des deux chambres³¹⁷². Moins disciplinée que sous la XII^{ème} législature, la majorité n'a pas hésité à faire entendre sa voix, comme le relève Ariane Vidal-Naquet, « à l'occasion du remaniement ministériel pesant fortement sur la reconduction du Premier ministre en 2010 »³¹⁷³.

Le Sénat rectifie les errements de la majorité dont l'absentéisme avait conduit au rejet de plusieurs textes issus du projet présidentiel. À la suite du vote en seconde lecture du projet de loi relatif aux OGM, la majorité parlementaire est mise en minorité par l'opposition à l'occasion de la séance du 13 mai 2008, ce qui conduit au rejet du texte et à la réunion d'une CMP qui réussit à parvenir à un accord. Le texte est adopté définitivement par le Sénat le 22 mai 2008. Cette expérience révèle que le fait majoritaire est responsable pour partie de l'absentéisme des députés de la majorité et que l'opposition a tout intérêt à profiter de cette situation. L'expérience devait se répéter l'année suivante à l'occasion de la loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet. Le Premier ministre convoqua une CMP qui réussit à établir un compromis législatif entre les deux chambres et la discussion intervint le 9 avril 2009 à l'Assemblée nationale qui rejeta le texte lors de la discussion publique alors même que la majorité avait quelques heures auparavant repoussé les motions incidentes de l'opposition. Le texte fut transmis la même journée au Sénat qui vota le texte, ce qui aboutit à une nouvelle lecture le 12 mai pour l'Assemblée nationale et le 13 pour le Sénat, les deux majorités votant consensuellement le projet de loi du Gouvernement.

Les élections sénatoriales permettent la conservation du Sénat par la majorité de droite, mais en 2008, le groupe UMP ne possède plus la majorité absolue et ainsi le Gouvernement ne peut plus aussi aisément espérer réunir une nouvelle majorité des trois

³¹⁷² Député sous la VII, VIII, IX et, XI^{ème} législatures et sénateur entre 2005 et 2007.

³¹⁷³ A. VIDAL-NAQUET, « La revalorisation du Parlement et l'équilibre au sein de l'exécutif. Vers un rééquilibrage au sein de l'exécutif ? », in *Pouvoir exécutifs et Parlement : de nouveaux équilibres ?*, X. MAGNÓN, R. GHEVONTIAN, M. STEFANINI (dirs.), PUAM, 2012, p. 489.

cinquièmes au Congrès en vue de réviser la Constitution. En effet, la majorité requise pour l'adoption de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 était fixée à 538. Or les groupes UMP du Sénat et de l'Assemblée nationale ne rassemblaient que 476 parlementaires. Lors du scrutin 6 députés du groupe UMP de l'Assemblée nationale votèrent contre. La majorité fut trouvée grâce au concours quasi unanime du groupe UMP du Sénat (158 favorables sur 159) et le soutien inattendu, illustration du dépassement du fait majoritaire de 10 députés socialistes. A l'occasion de la concordance des majorités parlementaires et en la présence d'une formation majoritaire détentrice de la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale, « les sénateurs peuvent exprimer une opinion différente de celle exprimée par le pôle majoritaire »³¹⁷⁴. Une telle attitude n'entraîne pas la paralysie de l'action gouvernementale, particulièrement lors des alternances de la majorité.

Sous la XIV^{ème} législature, le groupe socialiste disposait d'une majorité absolue de 297 sièges sur 577 (51% des sièges). « Avec ses alliés radicaux de gauche ou assimilés »³¹⁷⁵, le groupe majoritaire de l'Assemblée nationale obtint alors 310 sièges et disposa d'une situation institutionnelle plus favorable que sous les VII^{ème} législature. Pour la première fois depuis son arrivée au pouvoir sous la V^e République, la gauche majoritaire à l'Assemblée nationale trouvait une majorité sénatoriale dont la configuration était harmonieusement similaire, du moins en apparence. En effet, durant la période 2012-2014, le groupe socialiste (groupe majoritaire) était inférieur numériquement (128) au groupe UMP, groupe d'opposition (131). Composée de quatre groupes parlementaires dont l'effectif était nécessaire pour atteindre la majorité parlementaire fixée à 175 sièges, la majorité sénatoriale retrouva une configuration d'avant 1981. La majorité sénatoriale se composait alors du groupe socialiste, des écologistes (12), du CRC (20) et d'une partie du groupe RDSE (18). Le Sénat, contrairement à l'apparence donnée par sa majorité, reposait sur une coalition « étroite : majorité d'additions de trois puis quatre groupes de culture parlementaire différente, d'orientation politique divergente »³¹⁷⁶. L'élection de 2011 illustra, comme entre

³¹⁷⁴ « Il peut s'agir là d'une volonté d'infléchir et d'améliorer la position gouvernementale. Inversement, les sénateurs peuvent exprimer la même opinion que celle exprimée par le gouvernement sans que cela ait pour unique but de faciliter l'action gouvernementale. », in V. BOYER, *op. cit.*, p. 62.

³¹⁷⁵ « Si l'on y ajoute ses autres alliés écologistes, la majorité gouvernementale s'élève à 327, et pour l'ensemble de la gauche à 342 », in J.-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *op. cit.*, p. 594.

³¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 606.

1981 et 2002, « l'étiage de la nouvelle majorité sénatoriale s'inscrivant pleinement dans la continuité du pluralisme sénatorial »³¹⁷⁷.

En dépit de l'avance confortable du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale, la majorité des trois cinquièmes est loin d'être atteinte pour le vote des lois constitutionnelles au Congrès et cela en dépit de la coïncidence partielle de la majorité sénatoriale avec celle du Gouvernement. Entre 2012 et 2014, la majorité nécessaire pour l'approbation d'une loi constitutionnelle est fixée à 555 voix. La majorité parlementaire était *a priori* et numériquement composée des groupes suivants : socialiste (293), écologiste (18), RRDP (15) et GDR (15), soit une majorité potentielle de 343. Or si l'on ajoute les 175 membres de la majorité sénatoriale et en l'absence supposée de désunion, le total s'élève à 518. Le pouvoir exécutif ne pouvait espérer réunir de « majorité congressuelle ». Plusieurs projets de révisions constitutionnelles virent le jour³¹⁷⁸, mais deux seulement furent finalement inscrits au rôle des assemblées avant la décision de leur retrait par le Gouvernement³¹⁷⁹. Toutefois, la configuration de la majorité sénatoriale n'est pas prioritairement responsable de cet échec. Celui-ci résulte d'abord d'une désunion continument observée à l'occasion du vote des textes législatifs ordinaires par la majorité parlementaire de l'Assemblée nationale.

L'étroitesse de la configuration de la majorité sénatoriale va conduire à un soutien conditionné à la majorité gouvernementale. Cependant, la moindre abstention ou le moindre rejet par des « groupes minoritaires » de la seconde chambre suffit à associer les voix de ces derniers à celles de l'opposition pour repousser les initiatives du Gouvernement pourtant approuvées par la majorité parlementaire. En refusant de donner au Gouvernement les moyens immédiats de financer la détermination et la conduite de la politique de la Nation, la majorité sénatoriale n'entendait pas donner au Gouvernement un soutien inconditionnel à l'exécution des promesses présidentielles. À la faiblesse de la structuration de la majorité

³¹⁷⁷ A. DELCAMP, « Les relations inédites de la majorité présidentielle avec un Sénat d'opposition », Texte en vue du colloque organisé par la commission Jeune recherche constitutionnelle sur la fonction présidentielle sous le quinquennat Sarkozy, Université de Saint-Etienne, 19 octobre 2012.

³¹⁷⁸ Projet de loi constitutionnelle relatif à la démocratie sociale, Projet de loi constitutionnelle relatif à la responsabilité juridictionnelle du Président de la République et des membres du Gouvernement, Projet de loi constitutionnelle relatif aux incompatibilités applicables à l'exercice de fonctions gouvernementales et à la composition du Conseil constitutionnel.

³¹⁷⁹ Projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature et Projet de loi constitutionnelle pour la protection de la Nation.

sénatoriale va succéder celle plus originale du groupe majoritaire et des « groupes minoritaires » composant la majorité gouvernementale à l'Assemblée nationale.

À l'Assemblée nationale, le groupe majoritaire a perdu régulièrement de ses effectifs depuis l'élection de François Hollande, passant de 292 sièges (2012-2013) à 276 (2015-2016). De manière plus inquiétante dans le système majoritaire de la V^e République, le groupe socialiste s'est évertué « à préserver une certaine autonomie »³¹⁸⁰ vis-à-vis du Gouvernement et du Chef de l'État.

La détention d'une majorité absolue par le groupe majoritaire de l'Assemblée nationale ne se traduit pas par une fidélité rigoureuse durant l'ensemble de la législature. Ainsi, au cours de la XIV^{ème} législature, se manifesta un développement d'une désolidarisation au sein même du groupe majoritaire dans les mois qui suivirent l'élection présidentielle et les élections législatives. À l'occasion de la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne et monétaire, les groupes écologistes et GDR ont appelé à voter contre. Moins de six mois après l'élection présidentielle, les « groupes minoritaires » membres de la majorité gouvernementale (écologiste) ou présidentielle (GDR) se sont ainsi désolidarisés du groupe majoritaire. Plus problématique encore, on dénombra au sein du groupe majoritaire 20 abstentions et 9 votes contre.

Cette récalcitrance passagère au sein du groupe majoritaire ne cessa d'enfler suivant les sessions. A l'occasion de la première lecture du projet de loi relatif à la Sécurisation de l'emploi, 35 députés s'abstinrent en première lecture et 9 votèrent contre. Le texte fut voté par le Sénat à une majorité plus large au sein du groupe majoritaire, puisque le groupe socialiste vota définitivement le texte après réunion de la CMP, à 123 voix sur les 128 membres que comportait son groupe. Le Gouvernement a ainsi pu compter sur une majorité sénatoriale morcelée lui permettant de pallier les véhémences du groupe majoritaire.

La nomination de Manuel Valls creuse le fossé entre le groupe majoritaire et le Gouvernement. Lors de son investiture le 8 avril 2014, 11 députés du groupe majoritaire

³¹⁸⁰ J. GICQUEL, « Variations sur la présidence normale de François Hollande », in *Mélanges en l'honneur de J-C. Colliard*, Dalloz, 2014, p. 315. Le groupe majoritaire a été qualifié de « disloqué, fragmenté, sans chef capable d'en assurer la coordination », in C. BIDEGARAY, « Retour sur une anaphore : la présidence normale », in *Mélanges en l'honneur du doyen J-P. Machelon*, LexisNexis, 2015, p. 73.

s'abstiennent lors du vote de la déclaration de politique générale. A l'occasion du vote du projet de loi de finance rectificative de la sécurité sociale, 33 députés socialistes s'abstiennent une nouvelle fois. La « dislocation du bloc majoritaire »³¹⁸¹ devient irrésistible sous la XIV^{ème} législature. La surprise ne vient pas tant de la désolidarisation du groupe GDR qui avait refusé d'entrer au Gouvernement et qui s'abstient lors du vote de la déclaration de politique générale de Jean-Marc Ayrault. La nomination de Manuel Valls rompt définitivement toute liaison entre le groupe majoritaire et le groupe GDR, puisque 12 membres de ce dernier sur les 15 votent contre la confiance au Gouvernement. L'origine de la désolidarisation émane du groupe majoritaire lui-même, c'est-à-dire « des députés socialistes vis-à-vis de leur propre camp »³¹⁸² et témoigne de l'existence sous la V^e République d'un fait « majoritaire contestataire »³¹⁸³ qui désormais n'a plus sa seule place au Sénat.

L'existence d'une majorité absolue, détenue numériquement et de manière homogène par le groupe majoritaire de l'Assemblée nationale, ne se traduit pas par une docilité systématique des membres le composant. Des conflits passagers entre le groupe majoritaire et le Gouvernement ne sont pas exclus et l'autre chambre pourra jouer « utilement le rôle d'arbitre »³¹⁸⁴. Ce rôle demeure valable en cas de discordance comme en cas de concordance des majorités. Dans cette perspective se justifie le maintien, d'une part, des mécanismes de rationalisation et, d'autre part, du Sénat, celui-ci pouvant suivant les configurations atténuer ou renforcer le bloc majoritaire et le Gouvernement. Un tel soutien se révèle précieux lorsque la majorité gouvernementale est formée par la coalition de deux formations parlementaires.

³¹⁸¹ « Entre les tenants fidèles et majoritaires des orientations économiques présidentielles et les partisans minoritaires mais résolus d'une autre politique de gauche », in J.-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *op. cit.*, p. 609.

³¹⁸² J.-P. DEROSIER, *op. cit.*, p. 510.

³¹⁸³ « Faire apparaître de façon non isolée et durable, au sein du propre camp, voire du propre groupe politique de la majorité, une contestation de cette majorité, matérialisée par des voix de membres de ce groupe s'exprimant contre la politique et les textes soutenus par le Gouvernement, que ce soit expressément ou par une abstention », *Ibid.*

³¹⁸⁴ A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, *op. cit.*, p. 124.

B. La détention binaire de la majorité absolue par une formation parlementaire : la majorité coalisée

La première apparition du fait majoritaire sous la V^e République a eu lieu dès 1962, lorsque les élections envoyèrent à l'Assemblée nationale un nombre suffisamment élevé de parlementaires, dont l'effectif avoisinait la détention numérique de la majorité absolue. Il s'agit donc d'une hypothèse où la formation majoritaire, généralement dévoué au Chef de l'État (II^{ème} et III^{ème} législatures) ou au Gouvernement (VI^{ème}, VIII^{ème} et X^{ème} législatures), doit s'appuyer sur une formation minoritaire, en vue de la réalisation d'un projet commun de Gouvernement. Il s'agit en ce sens, d'un « fait majoritaire absolu, mais conditionné », pour reprendre l'expression de Jean-Philippe Derosier, dans lequel « deux partis politiques, détiennent la majorité absolue et ont affiché une volonté de mener une politique commune, le critère absolu étant conditionné par le maintien de cet accord »³¹⁸⁵. Membres de la majorité gouvernementale, ces minoritaires forment ce que René Capitant appelait « la majorité de rechange », venant pallier la faiblesse numérique et l'insuffisante cohésion de la majorité parlementaire³¹⁸⁶.

Cette situation sera la plus fréquente parmi les différentes configurations majoritaires de la V^e République. Cependant, depuis 1981, l'apparition des cohabitations va offrir une nouvelle marge de manœuvre au Gouvernement et à la seconde chambre. En effet, avant 1981, le caractère coalisé de cette majorité conditionnait la marge de manœuvre du Gouvernement et ainsi du Chef de l'État. À cette époque, la formation parlementaire majoritaire, placée dans le giron de la majorité présidentielle, s'appuyait sur une formation minoritaire, déclarée « alliée » de la politique présidentielle et gouvernementale à l'occasion de la campagne électorale. Depuis 1981, cette situation favorise tout particulièrement les manœuvres du Gouvernement, puisque la majorité présidentielle va être placée en minorité au sein de l'Assemblée nationale (1986-1988 et 1993-1995). La configuration « coalisée de la majorité opposée au Président »³¹⁸⁷ va alors placée le Sénat, dans un rôle stratégique. Le Gouvernement, sachant pertinemment qu'il ne peut gouverner en s'appuyant sur une seule formation parlementaire, doit chercher à fédérer une majorité non seulement au sein de

³¹⁸⁵ J-P. DEROSIER, *op. cit.*, p. 509.

³¹⁸⁶ R. CAPITANT, *Écrits politiques*, Flammarion, 1971, p. 139.

³¹⁸⁷ O. DUHAMEL, « Président, Premier ministre, Gouvernement : les différents cas de figure », *op. cit.*, p. 126.

l'hémicycle de l'Assemblée nationale, mais plus encore au sein du Parlement bicaméral. L'étroitesse de sa majorité le conduit à rechercher le soutien de la majorité sénatoriale pour opposer un front parlementaire uni face au Chef de l'État.

La formation minoritaire alliée à la majorité gouvernementale constitue, contrairement à la situation antérieure à 1981, une force d'appoint nécessaire pour le groupe parlementaire majoritaire. Alors qu'avant 1981, la formation minoritaire venait suppléer les quelques sièges manquant au groupe majoritaire pour obtenir la majorité absolue, après 1981 la distance entre la formation majoritaire et la majorité absolue est telle que le Gouvernement ne peut s'affranchir de son soutien. Abritant au sein de sa majorité une large part des minoritaires alliés au Gouvernement, la seconde chambre s'avère non seulement indéniablement représentative d'une large proportion de l'ensemble des éléments de la majorité gouvernementale, mais également associée à la politique gouvernementale.

La VIII^{ème} législature (1986-1988) comporte une double innovation dans les configurations de la majorité. Non seulement pour la première fois la majorité présidentielle est en situation de minorité au sein de la majorité parlementaire, mais plus encore, la majorité coalisée acquise au Gouvernement par deux formations parlementaires est la plus étroite depuis 1958.

À l'occasion des élections législatives de 1986, la coalition RPR-UDF échoue à obtenir la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale. Le groupe RPR, formation principale de la majorité gouvernementale ne totalise que 155 députés, soit 26% des sièges. Il s'agit de la détention la plus faible d'un groupe parlementaire majoritaire depuis 1958. Plus problématique encore et événement jusque-là inobservé sous la V^e République la formation parlementaire la plus importante de l'hémicycle de l'Assemblée nationale n'est pas membre de la majorité gouvernementale. En effet, avec 212 sièges le groupe socialiste constitue *de facto* la formation majoritaire en termes d'effectif (37% des sièges). Une telle situation contribue à rendre délicate l'appréhension de la notion de majorité, qui peut difficilement être représentée par « le deuxième groupe le plus nombreux à

l'Assemblée »³¹⁸⁸, c'est-à-dire le groupe RPR. Placé vis-à-vis du Chef de l'État, le groupe RPR est effectivement un groupe parlementaire d'opposition, mais placé face au Gouvernement et au sein de l'hémicycle de l'Assemblée nationale, il s'avère être un groupe parlementaire majoritaire par la mise en place d'une coalition gouvernementale binaire.

Le groupe RPR doit donc s'allier avec le groupe UDF et ses 131 sièges. Durant la campagne des législatives, les groupes RPR et UDF « avaient convenu de gouverner ensemble et seulement ensemble »³¹⁸⁹. Au sein de la majorité gouvernementale, la formation minoritaire occupe donc une place stratégique, car elle fait presque jeu égal avec le groupe RPR, force numérique principale de la coalition gouvernementale³¹⁹⁰. La marge de manœuvre du Gouvernement s'en trouve alors diminuée par rapport à avant 1981, puisque les minoritaires n'occupaient qu'une place réduite au sein du Gouvernement et dans l'hémicycle. Plus inquiétant encore, l'addition des effectifs des groupes RPR et UDF ne conduit pas à l'obtention d'une majorité absolue. Fixée à 189 sièges, la coalition n'en possède que 186 et doit donc une nouvelle fois rechercher des appuis individuels. Or le soutien ne viendra pas des 35 députés FN, la coalition ayant refusé toute alliance électorale avec la formation de Jean-Marie Le Pen. Entorse suprême au fait majoritaire, le salut viendra de 5 députés NI sur 9. À « une majorité massive », antérieurement observée durant les différentes législatures de la V^e République, « la droite ne l'obtiendra que de très court »³¹⁹¹ et il s'agira jusqu'à cette date, de la coalition binaire la plus étroite jamais observée. L'étroitesse de la majorité à l'Assemblée va transformer le Sénat « en soutien indispensable du Gouvernement Chirac »³¹⁹², non seulement vis-à-vis du Chef de l'État, mais également

³¹⁸⁸ A. LEVADE, « La représentation de l'opposition », in *Représentation et représentativité*, A-M. LE POURHIET, B. MATHIEU, F. MELIN-SOUCRAMANIEN, D. ROUSSEAU (dirs), Dalloz, 2008, p. 47.

³¹⁸⁹ P. AVRIL, *La V^e République histoire politique et constitutionnelle*, op. cit., p. 289.

³¹⁹⁰ Sur les 37 membres du Gouvernement Chirac, l'UDF possède 21 membres, le groupe RPR est placé en minorité au sein même du Gouvernement : André Giraud, François Léotard, Pierre Méhaignerie, René Monory, Alain Madelin, André Rossinot, Hervé de Charrette, Georges Chavanes, Jacques Douffiagues, Bernard Bosson, Yves Galland, Gérard Longuet, André Santini, Claude Malhuret, Philippe de Villiers, Didier Bariani, Bernard Bosson, Adrien Zeller, Jean Arthuis, Jean-Jacques Deschamps, Ambroise Guellec. Par comparaison, le Gouvernement de Georges Pompidou (III^{ème} législature), ne comportait que deux RI sur les 28 membres du Gouvernement : Jean Chamant et Raymond Marcellin.

³¹⁹¹ J-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, op. cit., p. 319. « Cette majorité est faible numériquement, mais elle existe », relevait dans le même sens François Mitterrand afin de justifier le choix de nommer au sein de cette dernière, un représentant destiné à former un Gouvernement, in, allocution télévisée du 17 mars 1986, 20 heures, relevée par O. DUHAMEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Seuil, 2^{ème} éd., 2011, pp. 575-576.

³¹⁹² M. SOUSSE, « Le bicamérisme : bilan et perspectives », *RDP*, 1997, p. 1323. Dans le même sens, « Ainsi, l'étroitesse de la victoire aux élections législatives de mars 1986 a eu pour résultat paradoxal

vis-à-vis de la majorité de l'Assemblée nationale, puisqu'à « la moindre division entre les deux formations, la majorité nouvelle ne pourra que céder »³¹⁹³.

La déclaration de politique générale du Gouvernement Chirac vient « préciser les contours de la majorité »³¹⁹⁴. Avec 292 voix favorable contre 285, « la majorité est étroite, il faut la souder »³¹⁹⁵. Cette majorité ne viendra pas s'élargir à l'occasion des déclarations gouvernementales des 7 avril et 3 décembre 1987³¹⁹⁶ et même si les dépôts de mention de censure spontanée seront rares (1), leur échec (38 voix manquante, le 7 juin 1986 à l'occasion de la suppression de l'autorisation administrative de licenciement), conforte l'étroitesse du clivage majorité/opposition.

Les critiques au sein même de la majorité parlementaire sont particulièrement vives contre le Gouvernement Chirac, accusé « de lenteurs et ne défaisant pas assez vite ce qu'avaient fait les socialistes »³¹⁹⁷. Le Gouvernement doit à la fois composer avec un Chef de l'État qui n'entend pas que la majorité remette en cause les acquis sociaux du programme présidentiel entre 1981 et 1986 et une majorité parlementaire composite et impatiente. Ainsi le projet de réforme du code de la nationalité et la réforme de l'enseignement supérieur (loi Devaquet) doivent être reportés à cause de fortes dissensions internes au sein de la majorité comme dans l'opinion. En revanche, au Sénat « un débat calme et serein »³¹⁹⁸ a été relevé.

Le Gouvernement recourt ainsi huit fois à l'article 49 al.3 C. (chiffres inégalés dans une période si réduite pour un Gouvernement), et frôle de peu le renversement comme à l'occasion du rétablissement du scrutin majoritaire pour l'élection des députés (5 voix près) et la délimitation des circonscriptions électorales (7 voix). Il s'agit d'un usage pour le moins « original » de l'article 49 al.3 C., destiné à faire apparaître « avec éclat la solidarité qui unissait le Gouvernement et la majorité parlementaire face au Président de la République »³¹⁹⁹. La coalition d'une majorité binaire n'implique pas pour le Gouvernement la certitude de la préservation de sa responsabilité politique face à l'Assemblée nationale et

de placer la majorité sénatoriale comme partenaire incontournable du Gouvernement », in J-É. GICQUEL, « Le Sénat et la seconde cohabitation », *RDP*, 1996, p. 1071.

³¹⁹³ A. TEYSSIER, *Histoire politique de la V^e République 1958-2011*, Perrin, 2011, p. 452.

³¹⁹⁴ P. AVRIL, *La V^e République histoire politique et constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 299.

³¹⁹⁵ J-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *op. cit.*, p. 325.

³¹⁹⁶ Respectivement 294 contre 282 et 295 contre 282.

³¹⁹⁷ P. AVRIL, *La V^e République histoire politique et constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 299.

³¹⁹⁸ D. MAUS, « Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement », *op. cit.*, p. 123.

³¹⁹⁹ C. BIGAUT, « La pratique parlementaire sous la cohabitation », *Regard sur l'actualité*, 1988, p. 9.

la célérité dans l'exécution de son programme législatif. Placé dans cette configuration, le Sénat peut apporter une aide non négligeable au Gouvernement.

Les élections législatives de 1986 illustrent le retour de l'harmonie des majorités et la prééminence du groupe RPR au Sénat. En 1986, le groupe RPR passe de 58 à 77 sièges, mais ce dernier ne possède pas la majorité absolue des sièges, fixée à 161 sièges. Il doit une nouvelle fois composer avec le groupe UC (70) et UREI (54), soit une majorité de suffrages d'environ 200 voix. Le Sénat prend une certaine revanche sur la conception gaulliste des institutions. Certaines personnalités y sont élues (Philippe de Gaulle, Maurice Couve de Murville...). Quatre sénateurs sont appelés au Gouvernement (Charles Pasqua, René Monory, Jacques Valade, Jean Arthuis) et le Gouvernement utilise la déclaration de politique générale (Art.49 al.4 C.), 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. L'usage répété des articles 49 al.1 et 49 al.4 C. par le Gouvernement Chirac vise à démontrer au Chef de l'État et à la majorité présidentielle de 1981 que « la légitimité parlementaire du Gouvernement était constante dans les deux assemblées »³²⁰⁰.

Le bicamérisme législatif demeurera égalitaire durant l'ensemble de cette période puisque le dernier mot ne sera jamais donné par le Gouvernement à l'Assemblée nationale, révélant « une réelle supériorité de la volonté sénatoriale sur celle de l'Assemblée nationale »³²⁰¹. Cependant, le Sénat a apporté régulièrement des modifications aux initiatives législatives du Gouvernement, quitte à provoquer un « véritable trouble politique »³²⁰², que la symétrie des majorités parlementaires n'avait pas permis d'anticiper.

Associé au Gouvernement en raison de l'étroitesse de la majorité gouvernementale et de la mise en minorité de la majorité présidentielle, le Sénat n'entend pas offrir un soutien inconditionné au Gouvernement. L'harmonie apparente des majorités parlementaires dissimule une hétérogénéité au sein de la coalition gouvernementale comme au sein de la majorité sénatoriale, excluant tout soutien systématique des majorités de l'Assemblée

³²⁰⁰ *Ibid*, p. 13.

³²⁰¹ D. MAUS, « Libres propos sur le Sénat », *Pouvoirs*, n°64, 1993, p. 92.

³²⁰² Notamment, comme le relève J-É. GICQUEL, à l'occasion du projet de loi relatif à la liberté de communications, où la commission spéciale du Sénat, « avait décidé, en juillet 1986, de ne pas supprimer par la voie législative les concessions à la 5 et à la 6 », *in* « Le Sénat et la seconde cohabitation », *op.cit*, p. 1070.

nationale et du Sénat au Gouvernement. Une telle situation devait se reproduire à l'occasion du second septennat de François Mitterrand et avec l'accession de Jacques Chirac à l'Élysée.

La X^{ème} législature entre 1993 et 1997 a pu être qualifiée de « chambre introuvable »³²⁰³, non en raison, comme entre 1986 et 1988, de l'étroitesse de la majorité absolue, mais davantage du fait de l'hétérogénéité interne de celle-ci. La nouvelle configuration de la majorité binaire de l'Assemblée nationale va conduire le Sénat à une nouvelle expérimentation de son rôle institutionnel.

Élue au printemps 1993, la coalition RPR-UDF remporte une nouvelle fois les élections législatives, plaçant pour la seconde fois la majorité présidentielle en situation de minorité au sein de l'Assemblée nationale. Avec 257 sièges sur 577, le groupe RPR de l'Assemblée nationale retrouve sa position majoritaire formant numériquement et politiquement la majorité gouvernementale. Contrairement à la VII^{ème} législature, la formation majoritaire dispose cette fois d'une supériorité numérique sur l'opposition, composée des socialistes (57) et des communistes (23). Cependant, l'effectif des députés du groupe RPR (44%) ne leur permet une nouvelle fois pas d'obtenir la majorité absolue, ce qui oblige à une nouvelle association avec l'UDF (215 sièges) en vue de former la majorité gouvernementale.

En apparence, il s'agit d'une majorité extrêmement importante et dotée d'une grande cohésion. En effet, avec 472 sièges sur 577, la majorité absolue (289) est numériquement et confortablement atteinte. Par ailleurs, les deux formations ayant déjà participé ensemble à un Gouvernement, la seconde cohabitation de la V^e République devait en apparence permettre au Gouvernement de disposer largement des moyens législatifs nécessaires à déterminer et conduire la politique de la Nation (Art.20 C.). Cependant malgré cette apparente cohésion numérique vont se succéder différentes dissensions au sein de la majorité coalisée, permettant une nouvelle fois au Sénat de faire office de force législative d'appoint au Gouvernement d'Edouard Balladur.

³²⁰³ L'expression est relevée par J.-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *op. cit.*, p. 393.

Si l'on en juge par le résultat des suffrages exprimés par les votes lors des déclarations de politique générale des 8 avril et 15 décembre 1993, comme par la rareté de l'emploi des motions de censure³²⁰⁴, le Gouvernement Balladur disposait d'une majorité parlementaire docile et homogène³²⁰⁵. Cette période de coïncidence des majorités parlementaires semble rendre superfétatoire toute intervention significative du Sénat. En réalité, la majorité parlementaire va être fragilisée par la proximité des élections présidentielles de 1995 et la faible représentation de l'opposition au sein de l'Assemblée nationale va donner au Sénat l'occasion d'accroître son influence sur le Gouvernement.

Alors que les majorités parlementaires coïncident entre les deux chambres, paradoxalement le Sénat devient, comme sous la Présidence du général de Gaulle, un refuge de l'opposition. En effet, les sénateurs socialistes disposent de 70 membres contre 57 pour les députés socialistes. Ces derniers doivent ainsi associer leurs signatures à celles des communistes afin de saisir le Conseil constitutionnel. Cependant, la majorité sénatoriale demeure toujours aussi hétérogène. Même si le groupe RPR au Sénat est « d'un point de vue numérique le plus important, il n'en reste pas moins vrai que c'est au sein de la Haute assemblée que le centrisme s'exprime pleinement »³²⁰⁶. En effet, les groupes RPR, UREI et UC représentent 211 sièges sur 322 en 1989, 203 en 1992 et 196 en 1995 (la majorité absolue étant fixée à 162).

Le groupe RPR reste majoritaire en terme de sièges, mais il doit toujours composer avec les formations centristes pour constituer la majorité sénatoriale et les individualités ne sont pas rares. Mais surtout, comme le note Pierre Avril, « à raison de l'infériorité numérique du Sénat, l'effectif des socialistes pèse davantage »³²⁰⁷. En effet, sous la X^{ème} législature, l'opposition (socialiste et communiste) représente 14% des sièges dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale, alors que les mêmes formations en représentent 25 % (1989) et 26% (1992 et 1995) au Sénat. Le Sénat est ainsi beaucoup plus « représentatif de l'état des forces politiques du pays que l'Assemblée nationale où la gauche est particulièrement sous-représentée »³²⁰⁸. Cette majorité sénatoriale étriquée, renforcée par une meilleure

³²⁰⁴ Une seule motion de censure consécutive à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi relatif aux emplois des jeunes : 87 voix favorables.

³²⁰⁵ Respectivement 457 contre 81 et 466 contre 90.

³²⁰⁶ J.-É. GICQUEL, « Le Sénat et la seconde cohabitation », *op. cit.*, p. 1072.

³²⁰⁷ P. AVRIL, *La V^e République histoire politique et constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 383.

³²⁰⁸ M.-F. VERDIER, « La III^e cohabitation ou le retour aux sources du Sénat ? », *RPP*, n°997, 1998, p. 83.

représentation de l'opposition, ne permet pas toujours l'inconditionnalité du vote des projets de loi. Plusieurs projets gouvernementaux ont ainsi tardé à être votés au Sénat en raison d'une opposition efficace, relayée par quelques membres de la majorité sénatoriale.

A l'occasion du projet de loi relatif au financement des investissements privés des établissements d'enseignement privé par les collectivités territoriales (abrogation de la loi Falloux), devenu la loi n° 94-51 du 21 janvier 1994, sept mois de débats ont été nécessaires pour que le Sénat adopte le texte, alors que l'Assemblée nationale avait mis 5 jours. L'apparente homogénéité de la majorité cède en revanche devant la pression de l'opinion, et conduit notamment le Gouvernement à reculer sur plusieurs dossiers notamment le 30 mars 1994 avec la mise en place d'un Contrat D'Insertion Professionnelle. Par ailleurs, à l'occasion du vote de la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993, relative à la réforme du Conseil Supérieur de la Magistrature, le Sénat a réussi à imposer à l'Assemblée nationale plusieurs dispositions relatives à sa saisine et à sa composition, ce qui a entraîné l'arbitrage du Chef de l'État³²⁰⁹. Contrairement à 1986, la majorité gouvernementale est beaucoup plus large, ce qui encourage le Gouvernement à prendre moins systématiquement appui sur la majorité sénatoriale. Dans cette configuration, le Sénat peut davantage jouer « un rôle de modérateur corriger efficacement les copies de ministres, favoriser un débat moins manichéen que celui qui prévaut à l'Assemblée nationale »³²¹⁰.

Alors que la situation institutionnelle ne rendait pas indispensable le concours de la seconde chambre, le Gouvernement décide de favoriser le rapprochement avec celle-ci en raréfiant l'emploi de l'urgence et en réutilisant le 15 avril 1993 la déclaration de politique générale de l'article 49 al.4 C. Le Sénat retrouve son rôle de chambre modératrice en imprimant « son empreinte »³²¹¹ sur les textes gouvernementaux relatifs aux libertés des citoyens, tels que les projets de loi relatifs à l'immigration, la bioéthique, la loi d'orientation

³²⁰⁹ Comme le note J-É. GICQUEL, « l'Assemblée nationale accepta, outre le principe de la double formation du C.S.M., que la Constitution se contente d'indiquer que le Président de la Cour de Justice de la République soit l'un des trois magistrats du siège membres de celle-ci (Art. 68-2 et 3 C.), que soit maintenue la commission des requêtes (Art.68-2 et 3 C.), et que le procureur général près la Cour de Cassation puisse saisir d'office la Cour de Justice de la République sur avis conforme de la commission des requêtes (Art.68-2 al.4 C), in, « Le Sénat et la seconde cohabitation », *op. cit.*, p. 1076.

³²¹⁰ J. MASTIAS, « La place du Sénat dans le système politique français », in *Le bicamérisme journée d'étude du 17 mars 1995*, AFDC, Economica, 1997, p. 30. Dans le même sens, V. BOYER note « que le Sénat n'est donc pas obligé d'apporter un soutien sans faille au président de la République et au Premier ministre », *La gauche et la Seconde chambre de 1945 à nos jours*, L'harmattan, 2007, p. 219.

³²¹¹ M-F. VERDIER, « La III^e cohabitation ou le retour aux sources du Sénat ? », *op. cit.*, p. 83.

sur la sécurité, les pensions de retraite ou l'aménagement du territoire³²¹². Aussi, en s'appuyant sur les centristes, « le Premier ministre a tenté de disposer, à moyen terme, d'un contrepoids important destiné à pallier son manque d'appui évident chez les parlementaires gaullistes soutenant dans une large proportion l'autre candidat de la majorité, M. Chirac »³²¹³. Ainsi les prises de position sénatoriales sur certains sujets sensibles « traduisent non pas seulement l'expression de la mission incombant à une chambre de modération, mais aussi une certaine vision par la droite modérée de l'évolution souhaitée de la société »³²¹⁴.

Les élections législatives de 1993 ont permis la mise en place de nouveaux rapports de force qui « laissent plus d'autonomie à la seconde assemblée dans la mesure où son soutien critique peut pleinement s'exprimer sans pour autant fragiliser le gouvernement dans ses relations avec l'Assemblée nationale »³²¹⁵. Cependant, l'approche de l'élection présidentielle de 1995 et la continuité de la X^{ème} législature, faute de dissolution, amènent le Sénat à opérer une nouvelle orientation au profit de la majorité parlementaire.

L'élection présidentielle de 1995 va provoquer une scission au sein de la majorité parlementaire. Soutenu par une large part des membres du Gouvernement, mais aussi par la plupart des responsables du RPR, Edouard Balladur annonce son intention de présenter sa candidature à l'élection présidentielle. Face à Jacques Chirac, qui peut compter sur le soutien de la base militante du RPR, la majorité est en proie à « un climat inaccoutumé de contestation »³²¹⁶. Vainqueur de l'élection présidentielle de 1995, Jacques Chirac n'entend pas dissoudre l'Assemblée nationale ni céder à la tentation « d'utiliser sa victoire présidentielle pour conforter sa position politique et de rechiraquiser »³²¹⁷ sa majorité. Si les parlementaires balladuriens ou anciens membres du Gouvernement sont écartés du Gouvernement Juppé, la majorité gouvernementale n'est pas unanimement rassemblée

³²¹² Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité. Loi n° 94-630 du 25 juillet 1994 modifiant le livre II bis du code de la santé publique relatif à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales. Loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France. Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale. Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Pour cette dernière, le débat parlementaire dura 3 jours entiers avec 21 heures 40 de débat et mobilisa 74 orateurs, J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, op. cit, p. 100.

³²¹³ J-E. GICQUEL, « Le Sénat et la seconde cohabitation », op. cit, p.1 069.

³²¹⁴ *Ibid*, p. 1072.

³²¹⁵ *Ibid*, p. 1071.

³²¹⁶ B. CHANTEBOUT, *Brève histoire institutionnelle et politique de la V^e République*, Armand Collin, 2004, p. 187.

³²¹⁷ J-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, op. cit, p. 412.

derrière son Chef. Le Gouvernement d'Alain Juppé ira chercher au sein de la majorité sénatoriale certains éléments ministrables (5 sénateurs entrent au Gouvernement).

Chargé de mettre à exécution le programme présidentiel, Alain Juppé doit faire face aux embuscades de l'UDF qui ravivent les tensions entre chiraquiens et balladuriens lors de la campagne présidentielle. La radicalisation des tensions entre RPR et UDF aboutit par exemple au blocage du projet de loi sur la réforme des modes de scrutin pour les élections régionales. La loi n° 96-502 du 11 juin 1996 visant à favoriser l'emploi par l'aménagement et la réduction conventionnels du temps de travail fait également l'objet de nombreuses concessions de la part du groupe RPR au groupe UDF, ce qui entraîne huit mois de débats et deux lectures dans chacune des chambres. Le Gouvernement d'Alain Juppé n'hésite pas à rechercher le concours du Sénat notamment pour « atténuer les amendements votés par l'autre assemblée »³²¹⁸.

Le soutien du Sénat s'est révélé indispensable « pour permettre au Chef de l'État de mettre en œuvre rapidement son programme de réformes, notamment constitutionnelles, pour lequel il s'était engagé au cours de la campagne électorale »³²¹⁹, comme avec le vote des lois constitutionnelles du 4 août 1995 et du 22 février 1996. Toutefois, le Sénat impose au Gouvernement les priorités qu'il a lui-même fixées pour la discussion des textes. Il obtient par exemple le report du projet de loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes.

La coïncidence des majorités n'aboutit pas à un examen et à une adoption rapide de la loi par les deux chambres, le Sénat se réservant le droit de proposer des aménagements et des modifications à la loi. Ainsi, la loi n°96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours fut déposée à l'Assemblée nationale le 4 janvier 1995 et ne fut adoptée définitivement par les deux chambres que le 25 avril 1996, après deux lectures et une CMP. Dans le même sens, à l'occasion du vote de la LF pour 1997, comme le relève Marie-France Verdier, le Sénat a organisé début 1996 « un débat d'orientation budgétaire puis des débats prébudgétaires pour faire valoir ses réflexions afin de réaliser des économies

³²¹⁸ J-P. DUPRAT, « Représentation territoriale et modération politique : le Sénat français », *RIPC*, 1999, p. 109.

³²¹⁹ M-F. VERDIER, « La III^e cohabitation ou le retour aux sources du Sénat ? », *op. cit.*, p. 78.

structurelles pour ne pas amplifier l'érosion des dépenses d'investissement »³²²⁰. Le débat entraîna la réunion d'une CMP et la promulgation de la loi du 30 décembre de l'année 1996.

Le Gouvernement prête une attention toute particulière aux travaux de la seconde chambre. Les promesses présidentielles bénéficient également d'un climat de confiance pour la collaboration législative et le plein essor du bicamérisme. Ainsi, en février 1996, le projet de réforme du service national mettant fin à l'obligation du service militaire devient la loi n°97-1019 du 28 octobre 1997, reprenant largement le rapport d'information du sénateur Serge Vinçon.

Sous la première et la seconde cohabitation de la V^e République sont apparues les difficultés tenant à l'existence d'une majorité parlementaire absolue coalisée par deux formations politiques à l'Assemblée nationale. Dans cette configuration majoritaire, le Sénat a joué un rôle essentiel « vis-à-vis du Gouvernement qu'il soutenait pour que celui-ci ait les moyens de mener sa politique »³²²¹. Ne bénéficiant pas d'un soutien inconditionnel, le Gouvernement a pu s'appuyer sur le Sénat pour contrer les indisciplines de sa propre majorité sans avoir recours systématiquement aux mécanismes de rationalisation dont la configuration de la majorité pouvait légitimement justifier l'usage. Dans les périodes de majorités coalisées, le Sénat a su cultiver son rôle de « frein, en apportant des éléments de modération et de sagesse aux textes votés par l'Assemblée nationale, mais il en a été aussi « l'imagination » par un rôle d'accélérateur, en affirmant son identité et sa spécificité par rapport à l'Assemblée nationale, notamment comme force de proposition et de réforme »³²²².

La détention d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale par une seule formation politique ou avec le concours d'une seconde, ne dispense pas le Gouvernement de rechercher l'appui de la seconde chambre que sa majorité coïncide ou non avec celle du Sénat. Dans le cas d'une symétrie ou d'une discordance entre les majorités des deux chambres et en fonction de l'homogénéité de la majorité gouvernementale, « le Sénat veille à préserver sa spécificité,

³²²⁰ *Ibid.*

³²²¹ 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.

³²²² M-F. VERDIER, « La III^e cohabitation ou le retour aux sources du Sénat ? », *op. cit.*, p. 84.

car c'est lui qui introduit une tonalité modératrice, qui peut débloquent des situations de tensions »³²²³.

Paragraphe 2 : L'influence retrouvée et décuplée de la seconde chambre en présence du « fait majoritaire hétérogène »

Avec l'alternance de 1981, « le temps des majorités automatiques est révolu »³²²⁴. La perte de son monopole par la principale formation majoritaire doit conduire le Gouvernement à rechercher un soutien majoritaire au sein comme entre les majorités du Parlement bicaméral. Il s'agit d'une situation de faiblesse institutionnelle, à laquelle le Sénat n'a pas entendu répondre par l'opposition et l'obstruction en dépit de la discordance observée des majorités.

Si le fait majoritaire a souvent été présenté comme la détention par une ou deux formations parlementaires de la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale, l'analyse des IX^{ème} (1988-1993) et XI^{ème} législatures (1997-2002) révèle une configuration majoritaire particulièrement inédite sous la V^e République. Sous le second septennat de François Mitterrand l'existence d'une majorité relative pour la principale formation oblige le Gouvernement à rechercher la réunion d'une majorité, tantôt en dehors de la majorité gouvernementale et présidentielle, tantôt en dehors de l'Assemblée nationale (A). La III^{ème} Cohabitation aboutit à l'expérimentation d'une double innovation : une majorité gouvernementale pluraliste et tripartite opposée à celle du Président de la République et une discordance entre les majorités parlementaires. Placé dans une nouvelle configuration majoritaire et devant l'étroitesse de la majorité gouvernementale, le Sénat n'a pas entendu empêcher le Gouvernement d'exercer les missions constitutionnelles dévolues et confiées par les électeurs (B).

³²²³ D. HOEFFEL, « Réflexion sur le rôle législatif du Sénat », in *Mélanges Bourg-Broc*, Guéniot, 2002, p. 143.

³²²⁴ « Convaincre, les indécis, rallier les hésitants, bref négociateur plus systématiquement. Il convient à présent de rechercher des majorités d'idées, à mesure que les clivages se durcissent », P. AVRIL, *La V^e République histoire politique et constitutionnelle*, op. cit, p. 331.

A. La perte de la détention de la majorité absolue par le groupe majoritaire : « le fait majoritaire coalisé relatif »

Le second septennat de François Mitterrand présente une nouvelle forme de la configuration de la majorité parlementaire sous la V^e République : « la majorité relative favorable au Président »³²²⁵. À la suite de la réitération de la dissolution réalisée dans la continuité de l'élection présidentielle de 1981, les élections législatives sont un demi-succès pour le Gouvernement. Si la dissolution a pu permettre l'alternance de la précédente majorité RPR-UDF, la IX^{ème} législature s'illustre par l'absence de détention de la majorité absolue par le parti majoritaire du Président d'une part et par la majorité gouvernementale d'autre part. Cette situation expose une nouvelle fois le Gouvernement à des difficultés internes à sa propre majorité, illustrant l'inconstance comme l'imprévisibilité des configurations majoritaires de la V^e République. Cette nouvelle majorité permet au Sénat de devenir un acteur institutionnel incontournable, révélant le plein essort du bicamérisme, en dépit de la discordance des majorités.

La principale formation parlementaire numérique et la majorité gouvernementale possèdent une majorité relative à l'Assemblée nationale. Cette situation présente l'hypothèse encore inédite sous la V^e République, « où le parti présidentiel et le groupe majoritaire ne détiennent qu'une majorité relative, imposant de s'assurer à chaque vote, soit le ralliement, soit l'abstention d'un autre groupe »³²²⁶. La majorité parlementaire issue des législatives de 1988 présente alors, un futur législatif incertain « à géométrie variable »³²²⁷ pour le Gouvernement. Avec 275 sièges sur les 289 exigés pour composer une majorité absolue, le groupe socialiste n'est pas numériquement en position de disposer d'une majorité législative pour le vote du programme présidentiel. Cette situation n'est pas en apparence inconfortable. En effet avec 47% des sièges dans l'hémicycle, le groupe socialiste possède davantage de sièges que les anciennes formations majoritaires sous les III^{ème} législatures (41% pour l'UNR), les VIII^{ème} (26% pour le RPR) et X^{ème} (44% pour le RPR). Durant ces périodes, la

³²²⁵ O. DUHAMEL, « Président, Premier ministre, Gouvernement : les différents cas de figure », *op. cit.*, p. 127.

³²²⁶ J.-P. DEROSIER, *op. cit.*, p. 510.

³²²⁷ E. PERRAUDEAU., « Le système des partis sous la V^e République », *Pouvoirs*, n°99, 2001, p. 105.

majorité était parfois courte « mais elle avait toujours existé »³²²⁸. En effet, le groupe de la majorité pouvait bénéficier de la docilité d'une formation minoritaire, membre de la majorité gouvernementale, apportant une correction numérique permettant la détention de la majorité absolue et ainsi la bonne exécution d'un programme législatif. Cette entente était réalisée également par la proximité politique du groupe majoritaire avec le groupe minoritaire (RI sous la III^{ème}, UDF sous la VIII^{ème} et la X^{ème} législatures).

Sous la IX^{ème} législature, il existe une absence d'entente entre les formations parlementaires en vue de former une majorité gouvernementale. En effet afin de pallier leur éventuelle faiblesse numérique, le parti socialiste, à l'occasion de la campagne des législatives, a recherché l'appui d'une formation minoritaire en vue de former un Gouvernement, ce qui lui a permis *a posteriori* d'obtenir une majorité absolue coalisée. Avec 25 sièges, le groupe communiste aurait pu, par l'association avec le groupe de la majorité, constituer une majorité absolue confortable de 300 sièges, d'autant que l'expérience avait déjà été réalisée en 1981. Or, après les législatives, les communistes se défendent « de faire partie de la majorité présidentielle et sont du reste exclus de la majorité gouvernementale »³²²⁹. Nommé à Matignon, Michel Rocard comprend alors qu'il n'est pas possible d'inviter les communistes à rejoindre le Gouvernement. Plus problématique encore, le Chef de l'État ne dispose plus du contrôle du parti socialiste après le départ de Lionel Jospin. Le candidat mitterrandien Laurent Fabius est en effet battu à l'élection du secrétariat général au profit de Pierre Mauroy. S'observent également de fortes dissensions entre Michel Rocard et les mitterrandiens qui affaiblissent l'intérieur de la majorité parlementaire déjà fragile numériquement.

Il y'a alors une dissociation « entre la majorité électorale qui s'est faite avec les communistes et la majorité gouvernementale qui s'est faite avec des personnalités UDF-UDC »³²³⁰. La majorité gouvernementale sera donc obtenue « par la recherche permanente de majorités ponctuelles et à géométrie variable sur les différents textes soumis au vote »³²³¹.

³²²⁸ J-C. COLLIARD, « Le système de partis ou la constitution politique de la V^e République », *RDP*, 1998, p. 1616.

³²²⁹ J-C. ZARKA, *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle-majorité parlementaire (1986-1992)*, LGDJ, 1992, p. 274.

³²³⁰ *Ibid*, p.275.

³²³¹ A. BERGOUNIOUX et G. GRUNDBERG, *Le long remords du pouvoir le parti socialiste français, 1905-1992*, Fayard, 1992, p. 352.

La majorité gouvernementale va alors se construire vers le centre-droit. Sur les 52 membres du Gouvernement Rocard, 7 appartiennent aux formations centristes de l'UDF et du groupe UDC³²³². Afin de refléter au mieux la majorité présidentielle et de rechercher un soutien plus large au sein de l'opinion, faute de l'obtenir dans l'hémicycle, Michel Rocard fait appel à plusieurs membres de la société civile pour constituer son Gouvernement³²³³. En élargissant la recherche du soutien en dehors de la seule formation majoritaire de l'Assemblée nationale, Michel Rocard va également tenter d'obtenir l'appui du Sénat et de sa majorité.

L'existence d'une majorité relative fait prendre conscience au Sénat de la nouvelle force institutionnelle dont il dispose. En effet, à la suite des sénatoriales de 1986 et de 1989, les forces parlementaires de centre-droit restent dominantes au sein de la seconde chambre comme dans la majorité sénatoriale³²³⁴. Le Gouvernement multiplie les 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 (Art.49 al.4 C.). 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. L'édition de la circulaire Rocard du 25 mai 1988 est extrêmement bien accueillie par les sénateurs, tout particulièrement la disposition suivant laquelle « laisser au Parlement le temps de débattre et de faire adopter les textes par la majorité la plus large ». Cette volonté témoigne de la volonté explicite du Gouvernement de rechercher des majorités au sein comme à l'extérieur de la seule Assemblée nationale.

La solution politique consiste pour le Gouvernement Rocard à « construire ponctuellement une majorité, soit en gagnant un soutien sur sa droite ou sur sa gauche, soit en obtenant l'abstention »³²³⁵. Certains projets de loi, à l'instar du RMI ou de la loi

³²³² Michel Duratour, Hélène Dorlhac de Borne, Lionel Stoléru, Bruno Durieux, Jean-Marie Rausch, Jacques Pelletier, Jean-Pierre Soisson.

³²³³ Pierre Arpaillange, Roger Fauroux, Hubert Curien, Brice Lalonde, Alain Decaux, Jacques Chérèque, Léon Schwartzberg, Théo Braun, Gérard Renon, Bernard Kouchner, Roger Bambuck, Thierry de Beaucé, Michel Gilibert.

³²³⁴ En 1986, le groupe UREI et UC possèdent respectivement 54 et 70 parlementaires soit 124 parlementaires sur 320 (39% de l'hémicycle) et 62% de la majorité sénatoriale (201 si l'on ajoute les 77 du groupe RPR). En 1989, le groupe UREI et UC possèdent respectivement 53 et 68 parlementaires soit 121 parlementaires sur 322 (37,5% de l'hémicycle) et 66% de la majorité sénatoriale (212 si l'on ajoute les 91 du groupe RPR).

³²³⁵ J.-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *op. cit.*, p. 365.

d'orientation agricole, arrivent à trouver de larges majorités que la configuration électorale n'avait pas laissé présager à l'Assemblée nationale. Plus systématiquement, à l'exemple du projet de loi de finances pour l'année 1989, le Gouvernement va rechercher une majorité de voix pour chacune des dispositions législatives et il est remarquable que cette majorité n'ait jamais été la même suivant la teneur des sujets³²³⁶.

La notion de majorité reste donc difficilement appréciable à l'occasion du vote des lois de finances. Si l'identification de la majorité peut être entendue comme la ou les forces parlementaires donnant au Gouvernement par leurs suffrages les moyens législatifs de mettre en œuvre financièrement sa politique, une telle appréciation de la notion « présente l'avantage de la simplicité et de l'annualité »³²³⁷. Cependant, elle ne résout en rien les difficultés « tenant à l'individualité du vote »³²³⁸ et la répartition des crédits est une donnée insuffisante de la hiérarchie des priorités gouvernementales et de l'adhésion des formations parlementaires à celles-ci. Par ailleurs devant l'abstention ou le rejet circonstancié des parlementaires centristes, la notion de majorité ne peut non plus s'apprécier par rapport « à une formation politique ayant intégré l'équipe gouvernementale »³²³⁹. En effet, la présence d'une formation parlementaire au sein du Gouvernement n'a pas pour corollaire systématique l'approbation des textes de celui-ci dans l'hémicycle.

La relativité de la majorité sous la IX^{ème} législature aboutit à une « autonomie retrouvée de l'Assemblée »³²⁴⁰. La majorité ne sera jamais uniforme suivant les textes, le Chef du Gouvernement s'efforçant « d'arriver à des solutions consensuelles »³²⁴¹. L'étroitesse de la majorité sénatoriale conduisit le Chef du Gouvernement à retarder le dépôt de certains projets de loi, dont celui relatif à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques. Déposé le 21 juin 1989 à l'Assemblée

³²³⁶ « Réunion d'une majorité de gauche (Socialiste avec abstention des communistes) pour le budget de la culture ou de l'éducation ; Majorité stéréo (double abstention des centristes et des communistes) pour le vote de l'équilibre général ; Majorité son élargi (Abstention des centristes, des communistes et des UDF), pour les budgets de la coopération, des DOM-TOM, de la recherche, de l'environnement ; Majorité de consensus (opposition des seuls communistes), pour le budget de la défense, mettant en œuvre la loi de programmation militaire votée par la précédente législature ; Majorité de la troisième force (Opposition des communistes et du RPR et abstentions des centristes et des UDF) pour les budgets de la santé des PTT et de l'espace », *Ibid*, p. 365.

³²³⁷ A. LEVADE, « La représentation de l'opposition », *op. cit*, p. 46.

³²³⁸ *Ibid*.

³²³⁹ *Ibid*.

³²⁴⁰ J.-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *op. cit*, p. 365.

³²⁴¹: « J'essaie d'arriver à des solutions consensuelles plutôt qu'à des solutions brutales (...). Je n'y arrive pas si mal », in, Michel Rocard, *Le Monde*, 20 décembre 1988.

nationale, le texte fit l'objet d'un accord en CMP, mais ne fut promulgué que le 15 janvier 1990. La réforme du mode de scrutin des élections régionales ne fut jamais présentée lors du Conseil des ministres. À l'occasion du vote de la LF pour 1990, le Sénat a refusé la modification des règles de calcul de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités. Le Conseil constitutionnel lui donna raison en censurant la disposition litigieuse du paragraphe VIII de l'article 37 de la LF³²⁴². Devant le conditionnement de l'adoption de son programme législatif, le Gouvernement est contraint de se plier aux exigences successives des majorités parlementaires, dont les vues sont moins discordantes qu'elles n'y paraissent, et corrélativement à la logique bicamérale.

Le Gouvernement voit certains de ses projets de loi privés de majorité, à l'instar du projet de loi portant réforme des professions judiciaires et juridiques, rejeté lors de la première lecture du 20 juin 1990, ou encore, à l'occasion de la discussion du projet de loi relatif à l'intéressement et à la participation des salariés. Pour ces deux textes, le Gouvernement a bénéficié du soutien de la majorité sénatoriale qui n'a pas prétexté la discordance des majorités parlementaires pour rejeter le texte. Concernant la loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, la majorité sénatoriale vota le texte en première lecture le 16 novembre 1990, ce qui permit de retrouver une majorité en deuxième lecture après modification et un compromis législatif en séance publique. Concernant la loi n° 90-1002 du 7 novembre 1990, modifiant l'ordonnance n° 86-1134 du 21 octobre 1986 relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés, la majorité sénatoriale saisie en première lecture du texte avait voté le projet de loi lors de la séance du 25 juin 1990. Le rejet de l'Assemblée nationale le 4 octobre 1990 conduisit à la réunion d'une CMP et à un accord entre les chambres. À l'occasion de la réforme du Code pénal, le Gouvernement se vit privé du soutien des parlementaires communistes au sein des deux chambres, mais a pu compter sur le soutien du Sénat pour l'adoption du texte en CMP. En dépit de la discordance des majorités parlementaires, le Sénat s'affirme donc comme une chambre permettant de pallier les indocilités et le relativisme de la majorité à l'Assemblée nationale.

³²⁴² Cons. const., 89-269 DC, 29 décembre 1989.

Le caractère relatif de la configuration de la majorité parlementaire a pu laisser présager des craintes légitimes quant à la stabilité du Gouvernement. Dans cette perspective, Michel Rocard n'engagea pas la responsabilité de son Gouvernement à l'occasion d'un discours de politique générale (Art.49 al.1 C.), non par crainte d'être renversé « mais de révéler l'existence de l'abstention des centristes et communistes »³²⁴³ et ainsi faire la publicité de la relativité de sa majorité. En situation de « quasi-majorité »³²⁴⁴, le Gouvernement Rocard utilisa 28 fois l'article 49 al.3 C. afin d'appeler sa majorité à la responsabilité et à la cohésion gouvernementale. L'apogée de l'indiscipline proviendra du vote de la LF pour 1991, où le Premier ministre engagea sa responsabilité sur les articles 92 à 99 du projet de loi et son Gouvernement évita le renversement à 5 voix près (284 votants sur les 289 exigés).

Si la majorité parlementaire s'est révélée fortement morcelée entre 1988 et 1991, force est néanmoins de constater que les opposants « n'ont pas été en mesure d'amener à la démonstration que le Gouvernement Rocard ait été minoritaire »³²⁴⁵. L'opposition emmenée par la droite tenta en vain de renverser le Gouvernement en s'appuyant sur les centristes, mais ces derniers ne relayèrent pas les initiatives du groupe RPR. La IX^{ème} législature a conduit ainsi à un détournement majoritaire des finalités du parlementarisme, en ce que l'usage répété du 49 al.3 C. a eu pour objectif « de tabler sur la difficulté pour les deux oppositions de mêler leurs voix sur une même motion de censure »³²⁴⁶. L'usage plein et entier des mécanismes de rationalisation du parlementarisme consacre une forte autonomie du Premier ministre « renforcée du simple fait qu'il est en charge de la constitution et de la stabilisation d'une majorité »³²⁴⁷.

Le départ de Michel Rocard de Matignon ne va pas améliorer les situations de crispation au sein de la majorité relative. La nomination d'Edith Cresson à Matignon met fin à l'ouverture centriste du Gouvernement (à l'exception de 3 membres du MDR) et vers la

³²⁴³ P. AVRIL, *La V^e République histoire politique et constitutionnelle*, op. cit., p. 331.

³²⁴⁴ J-C. COLLIARD, in *La Constitution de la V^e République Analyses et commentaires*, F. LUCHAIRE, G. CONAC, X. PRETOT (dirs.), Economica, 3^{ème} éd., 2008, p. 1252.

³²⁴⁵ J-C. ZARKA, op. cit., p. 280.

³²⁴⁶ P. AVRIL, « Le parlementarisme rationalisé », *RDP*, 1998, p. 1554.

³²⁴⁷ S. SUR, « Les élections présidentielles et législatives : les conséquences », *Universaia*, 1989, p. 287.

majorité sénatoriale d'autre part. Confrontée à nouveau à l'indiscipline de sa majorité, Edith Cresson comme son prédécesseur et son successeur n'engagera pas la responsabilité sur son programme de son Gouvernement. Le Gouvernement Cresson recourt huit fois à l'article 49 al.3 C., mais la stabilité de son Gouvernement ne sera pas réellement menacée par le vote des motions de censure.

A la discordance des majorités gouvernementales et sénatoriales va s'ajouter celle de la division significative au sein du groupe de la majorité de l'Assemblée nationale. Edith Cresson a subi « les frondes »³²⁴⁸ régulières du groupe socialiste notamment quant au projet de loi visant à indemniser des victimes de transfusions sanguines par le financement d'une taxe sur les assurances. Par ailleurs, la question de l'élargissement de la proportionnelle pour l'élection des parlementaires achève la consommation de la rupture entre le Chef du Gouvernement et la majorité. Le 27 novembre 1991 est présenté en Conseil des ministres un projet de loi visant à instaurer le scrutin proportionnel pour les départements élisant plus de deux sénateurs. Le 19 décembre 1991, le Sénat repousse le projet de loi par le vote d'une question préalable, ce qui entraînera l'abandon du projet à la suite de l'expression d'une forte opposition au sein du groupe socialiste de l'Assemblée nationale. Devant la désolidarisation manifeste des députés de la majorité et leur solidarité avec les sénateurs, le projet est une nouvelle fois abandonné.

La période 1988-1993 s'inscrit une nouvelle fois dans une période de discordance des majorités parlementaires entre les deux assemblées. Contrairement à la période 1981-1986, le Sénat n'entend pas profiter de l'étroitesse de la majorité relative pour s'opposer systématiquement au Gouvernement. Sous les Gouvernements Mauroy et Fabius, le Sénat a adopté 69 questions préalables et une vingtaine d'exceptions d'irrecevabilité lorsque la majorité sénatoriale estimait que tout compromis avec le Gouvernement et toute contreproposition étaient voués à l'échec. Entre 1988 et 1993, on constate que leur adoption a été réduite significativement puisque 32 questions préalables, 2 renvois en commissions et 2 exceptions d'irrecevabilités furent adoptés. Le Sénat a voté plusieurs questions préalables, non dans un souci de manifester une opposition à la politique du Gouvernement, mais

³²⁴⁸ P. AVRIL, *La V^e République histoire politique et constitutionnelle*, op. cit., p. 353.

davantage sur les « conditions de la discussion parlementaire »³²⁴⁹. La majorité sénatoriale n'a pas profité des difficultés du Gouvernement pour accentuer ses critiques à l'encontre de la majorité gouvernementale. On constate également durant cette période, contrairement à la VII^{ème} législature, que le groupe communiste du Sénat a déposé un nombre particulièrement élevé de motions de procédure³²⁵⁰, mais que la majorité sénatoriale s'est montrée d'une certaine manière solidaire du Gouvernement en refusant leur adoption.

Remplacé par Pierre Bérégovoy à Matignon, le troisième Chef du Gouvernement de François Mitterrand a la lourde tâche de poursuivre la mise en œuvre du programme présidentiel alors que s'annonce la défaite de la majorité parlementaire aux prochaines législatives. Renonçant à engager la responsabilité de son Gouvernement, le Premier ministre, dans la continuité de Michel Rocard, eut recours à un discours de politique général le 25 novembre 1992 sur les négociations du GATT, tout en précisant « ceux qui voteront « pour, ne seront en aucun cas présumés soutenir la politique générale du Gouvernement »³²⁵¹. L'usage des mécanismes de l'article 49 C. rend une nouvelle fois délicate la perception des appartenances à la majorité. Le Chef du Gouvernement a utilisé trois fois l'article 49 al.3 C., notamment le 5 juin 1992, à l'occasion du projet de loi relatif aux relations entre les médecins et l'assurance-maladie, mais il a été contraint de le retirer à l'occasion de la deuxième lecture. Le 1^{er} juin 1992, à l'occasion de la discussion du projet de loi relatif à la réforme de la politique agricole commune, a été votée la motion la plus étroite de la V^e République, car le Premier ministre qui n'avait pas engagé la responsabilité de son Gouvernement échappe à la censure à 3 voix près (186 pour les 189 exigés). Plusieurs

³²⁴⁹ « Il peut ainsi s'agit d'une réplique à un vote bloqué (Projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, séance du 28 juin 1991, JO débats, Sénat, p.2273), d'une protestation du Sénat à une utilisation jugée abusive d'un engagement de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale (Projet loi portant diverses dispositions relatives à la Sécurité sociale et à la santé, séance du 18 décembre 1989, Jo débats, Sénat, p.5132) ou d'une réplique à une disposition adoptée en seconde lecture par l'Assemblée nationale, sans que le Sénat n'ait pu en débattre au fond après le rejet de la CMP (Projet de loi de finances pour 1990, Séance du 18 décembre 1989, Jo débats, Sénat, p.5132). in, L. FONDRAZ, « La question préalable au Sénat », *RFDC*, 1998, p. 72.

³²⁵⁰ 29 questions préalables, 11 exceptions d'irrecevabilité et 15 renvois en commission furent déposés par des parlementaires du groupe communiste du Sénat entre 1988 et 1993. 3 questions préalables, 2 exceptions d'irrecevabilités et 2 renvois en commission furent déposés par des parlementaires du groupe communiste du Sénat entre 1981 et 1986.

³²⁵¹ JO débats Assemblée nationale, séance du 25 novembre 1992, Session 1992-1993, p. 6021. La formule fut initialement utilisée par Michel Rocard, le 16 janvier 1991 à propos de la guerre du Golfe, voir JO débats Assemblée nationale Séance du 16 janvier 1991, Session 1991-1992, p. 8.

projets gouvernementaux sont ainsi abandonnés, à l'instar du projet de loi sur la réforme des caisses d'épargne et prévoyance, le 17 avril 1991.

Le Sénat en revanche ne s'oppose manifestement pas à l'ensemble des initiatives du Gouvernement. Il vote par exemple la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 relative au Traité de Maastricht et obtient même du Gouvernement que les lois organiques relatives au droit de vote des étrangers communautaires soient adoptées dans les « mêmes termes par les deux assemblées »³²⁵². Le 10 mars 1993, durant les derniers jours du Gouvernement Bérégovoy, est adopté en Conseil des ministres le projet de loi constitutionnelle modifiant la responsabilité pénale des ministres. Non seulement ce projet de loi issu de la précédente majorité et initié par le Comité Vedel sera repris par la majorité victorieuse (celle dirigée par Edouard Balladur), mais le Sénat ne s'opposera pas au texte. Ainsi, la discordance apparente des majorités parlementaires, ne révèle pas systématiquement le blocage de la seconde chambre dans l'adoption des lois constitutionnelles comme ordinaires et corrélativement, celui du bicamérisme.

Les périodes de 1988 et 1993 correspondent aux intentions du constituant originaire dans la mesure où la mise en œuvre des mécanismes de rationalisation a permis de préserver la stabilité du Gouvernement et de discipliner au mieux la majorité relative de l'Assemblée nationale. Toutefois, cette période correspond également à une nouvelle situation dans les rapports entre le Gouvernement et le Sénat. Les « gouvernements minoritaires » découvrent « l'avantage de traiter avec une assemblée fondamentalement plus encline au compromis et à la recherche de solutions plus consensuelles qu'au recours à l'abus de majorité »³²⁵³. Loin d'abuser de la situation et de se constituer comme « un bastion de l'opposition »³²⁵⁴, le Sénat a montré qu'il pouvait être « un élément de stabilité pour le Gouvernement quel qu'il soit »³²⁵⁵. La période de la IX^{ème} législature illustre une nouvelle configuration majoritaire suivant laquelle, « s'il n'y'avait pas de majorité pour soutenir le Gouvernement, il n'existait pas non plus de majorité pour le renverser »³²⁵⁶. Une situation politique qui devait se répéter

³²⁵² J. MASTIAS, « La place du Sénat dans le système politique français », *op. cit.*, p. 29.

³²⁵³ A. DELCAMP, « La place du Sénat dans l'évolution de la V^e République », *op. cit.*

³²⁵⁴ J-E. GICQUEL, « Le Sénat et la seconde cohabitation », *op. cit.*, p. 1069.

³²⁵⁵ A. DELCAMP, « Le Sénat dans le système politique français », *op. cit.*

³²⁵⁶ P. AVRIL, *La V^e République histoire politique et constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 330.

avec la découverte d'une dernière configuration : celle de la majorité gouvernementale plurielle.

B. La détention pluraliste et tripartite de la majorité absolue par le groupe majoritaire : Le fait majoritaire « coalisée pluriel »

À la suite de l'échec de la dissolution prononcée au printemps 1997 par Jacques Chirac, l'ouverture de la XI^{ème} législature va déboucher sur une double innovation dans l'analyse des configurations majoritaires depuis l'alternance de 1981 : l'apparition d'une majorité coalisée plurielle et la discordance entre les majorités sénatoriales et parlementaires, mais l'harmonie de la première avec celle du Chef de l'État. L'échec des élections législatives pour le Gouvernement Juppé va conduire à la III^{ème} cohabitation la plus longue qu'ait connue la V^e République au sein d'une configuration majoritaire inédite pour les deux assemblées.

Chef de la principale formation parlementaire vainqueur des élections législatives, Jacques Chirac charge Lionel Jospin, au sein du groupe socialiste, majoritaire, de constituer un Gouvernement dont la majorité n'est pas celle du Chef de l'État. Par analogie avec la VIII^{ème} et la X^{ème} législature, le Chef du Gouvernement appartient à la principale formation majoritaire siégeant à l'Assemblée nationale. Or une nouvelle fois, celle-ci échoue à obtenir la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale. Avec 250 sièges sur 577 (43%), le groupe socialiste est placé dans une situation à peu près analogue à celle des formations majoritaires entre 1986 et 1988 et entre 1993 et 1995. La majorité gouvernementale sera alors nécessairement coalisée par l'entremise d'une formation minoritaire alliée à la politique gouvernementale (le groupe communiste et le RCV). Or l'addition de l'une de ces formations ne permet pas au groupe socialiste d'obtenir la majorité absolue. En effet, malgré l'apport des 33 sièges du RCV manquent 6 sièges, et 3 avec l'adjonction des 36 parlementaires communistes. La majorité gouvernementale sera alors une majorité coalisée plurielle, puisqu'elle comprendra des membres issus des deux formations minoritaires alliées au Gouvernement.

Grâce aux parlementaires écologistes, la majorité de gauche est dite plurielle « car la coalition est désormais élargie à une formation qui jusque-là, la refusait »³²⁵⁷. La XI^{ème} législature peut alors être qualifiée de fait majoritaire « absolu, mais pluriel, avec une seule formation majoritaire réunissant plusieurs partis politiques ou plusieurs groupes coalisés, imposant alors des négociations »³²⁵⁸. Entre 1997 et 2000, le Gouvernement composé de 26 membres comportera des ministres communistes (3) et RCV (4), afin de maintenir au mieux la cohésion de la majorité parlementaire. La majorité gouvernementale est ainsi composée, comme le note Marie-France Verdier, « de communistes, socialistes, chevènementistes radicaux de gauche, verts, dont les risques d'incohérences majoritaires sont dès le départ par trop voyants et sont susceptibles d'affaiblir son (Premier ministre) autorité »³²⁵⁹. La pluralité de la majorité gouvernementale s'illustre tout à la fois par les trois formations parlementaires qui la composent, mais également des cinq formations politiques nationales qu'elles recoupent. La cohésion de la majorité plurielle va se révéler difficile non seulement au sein de ses composants comme au sein du groupe socialiste dont la solidarité fait ponctuellement défaut comme lors du vote du projet de loi relatif à la réforme du scrutin des élections européennes en juin 1998.

La XI^{ème} législature se singularise sur deux aspects. La première est qu'à l'instar du Sénat, les groupes parlementaires composant la majorité parlementaire sont moins unis dans leur culture politique. En effet, ces formations sont politiquement hétérogènes et ont rarement été appelées à constituer ensemble et durablement un Gouvernement. La seconde en ce que ces formations ne sont pas unies derrière le Chef de l'État en raison de la discordance des majorités. Elles n'ont en réalité en commun que leur opposition commune à la majorité sénatoriale, mais surtout à la politique déterminée par le Chef de l'État et conduite par son Gouvernement entre 1995 et 1997. Cette opposition commune a pu permettre leur victoire aux législatives de 1997. Par ailleurs, contrairement à la majorité relative de la IX^{ème} législature, cette nouvelle majorité présente l'inconvénient de la longueur de l'exercice du pouvoir. Conserver une majorité plurielle jusqu'à la prochaine échéance

³²⁵⁷ J-C. COLLIARD, « Le système de partis ou la constitution politique de la V^e République », *op. cit.*, p. 1617.

³²⁵⁸ J-P. DEROSIER, *op. cit.*, p. 510.

³²⁵⁹ « Car, même s'ils lui doivent d'être au Gouvernement, il n'en est le chef que parce qu'ils ont fait chacun pour soi ou collectivement, le choix d'aller au pouvoir », in M-F. VERDIER, « La III^e cohabitation ou le retour aux sources du Sénat ? », *op. cit.*, p. 84.

législative, à savoir 5 ans, est un exercice périlleux sous la V^e République. Le Chef de l'État ne saurait prendre part à sa fédération et l'hétérogénéité de ses composants entraîne une difficulté de cohésion. À la tête d'une majorité parlementaire dont il ne contrôle pas les éléments entiers, Lionel Jospin est également confronté à l'absence de discipline interne au sein des formations parlementaires à l'Assemblée nationale. En effet, le RCV a inscrit dans ses statuts le principe de « liberté de vote, de même que le groupe communiste depuis 1997 »³²⁶⁰. Seul le groupe socialiste dispose finalement d'une discipline stricte. Confronté à une majorité « plurielle » indocile et à une seconde chambre qui ne soutient pas dans sa majorité son action législative, le bicamérisme semble une nouvelle fois menacé, à l'instar de l'alternance de 1981.

Si Lionel Jospin s'impose assez facilement comme chef naturel de la majorité, la cohésion de cette dernière devient « la condition essentielle des réformes »³²⁶¹ qu'il entend conduire. À l'image de Michel Rocard, le Premier ministre édicte le 6 juin 1997 une circulaire relative à l'organisation du travail gouvernemental visant à favoriser l'unité entre les composants de la majorité notamment en disposant, par exemple, la présence obligatoire des ministres aux questions gouvernementales devant les deux assemblées³²⁶². Une telle initiative se révèle opportune pour le bicamérisme car quelque soit les configurations majoritaires ou la structure des assemblées, les élus parlementaires sont traités avec considération dans l'exercice du travail législatif.

Malgré une majorité composite et hétérogène, qui peut expliquer la raréfaction de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur une déclaration de politique générale (49 al.1 C.) ou sur un texte (49 al.3 C.), la majorité plurielle restera invariable si l'on en juge par l'absence de vote par des membres de la majorité gouvernementale de l'unique motion de censure déposée le 29 avril 1998 par l'opposition. En revanche, dans l'exécution de son programme législatif, le Chef du Gouvernement doit tenir « compte des revendications des petits partis de cette majorité sans lesquels elle n'existerait pas »³²⁶³. Les

³²⁶⁰ B. RULLIER, « Le Parlement sous la XI^{ème} législature », *RFDC*, n°54, 2003, p. 432.

³²⁶¹ *Ibid*, p. 431.

³²⁶² Art. VII al.2 : « La participation des membres du Gouvernement aux séances de questions, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, constitue une obligation, ces séances représentant un temps fort dans les relations entre le Gouvernement et le Parlement ».

³²⁶³ B. CHANTEBOUT, *op. cit.*, p. 192.

heurts entre le Premier ministre et les formations alliées à la majorité gouvernementale ne seront pas rares, comme le montre la démission de Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur, en août 2000. La « défection »³²⁶⁴ du MDC et de ses 7 députés de la majorité gouvernementale est alors officialisée et fragilise grandement la cohésion gouvernementale, qui va pouvoir compter sur une opposition mesurée, voire un certain soutien de la seconde chambre.

En 1997-2002, va être expérimentée la dernière configuration majoritaire possible pour le Sénat, comme le relève Alain Delcamp, « une divergence idéologiquement de majorité avec l'Assemblée nationale compliquée d'une identité avec la majorité présidentielle. Le Sénat fait alors non seulement contrepoids à la majorité de l'Assemblée nationale, mais devient aussi l'allié objectif du Président de la République »³²⁶⁵.

La majorité sénatoriale a relativement peu varié depuis le second septennat de François Mitterrand. À l'occasion des élections sénatoriales de 1995, le groupe RPR n'a pas profité de l'effet d'aubaine engendré par la victoire de Jacques Chirac six mois plutôt. En effet, le groupe RPR ne gagne que 4 sièges (94), le groupe socialiste 5 (75) et le groupe UC en perd 7 (59). La majorité sénatoriale est ainsi toujours aussi hétérogène, constituée par trois formations parlementaires : RPR (94), UC (59), RI (46), soit une majorité hypothétique de 199 suffrages sur 322 (la majorité absolue étant fixée à 162). Les élections de 1998 ne traduisent pas une sanction électorale de la politique menée par Alain Juppé entre 1995 et 1997 ou Lionel Jospin depuis 1997. En effet, le groupe RPR gagne 5 sièges (99), le groupe UC en perd 7 (52), le groupe RI en gagne 3 (49) et le groupe socialiste en gagne 3 (78). Lors des élections de 2001, le groupe socialiste gagne 5 sièges (83), le groupe RPR en perd 3 (96), le groupe RI, 9 (40) et le groupe UC en gagne 1 (53). Il en résulte que la majorité sénatoriale conserve à la fois son hétérogénéité et que les quelques variations ne sont pas les conséquences immédiates de l'élection présidentielle ou de celle des députés.

Une telle composition de la majorité sénatoriale, déjà observée en période de discordance des majorités parlementaires, explique que le Sénat a voté de nombreuses fois, des projets de loi issus du Gouvernement alors que sa configuration ne l'aurait pas laissé

³²⁶⁴ B. RULLIER, *op. cit.*, p. 432.

³²⁶⁵ A. DELCAMP, « La place du Sénat dans l'évolution de la V^e République », in, *La V^e République au Parlement », Colloque du 15 mai 2008. Les colloques du Sénat : les actes.*

penser. À l'occasion de la discussion de la proposition de loi instaurant un médiateur des enfants, les groupes UDF et RPR de l'Assemblée nationale ont voté en première lecture une question préalable qui fut repoussée par la majorité et les deux groupes refusèrent de voter le texte. Le Sénat modifia le texte qui fut adopté à la quasi-unanimité en première lecture le 9 novembre 1999 et à l'unanimité par les deux chambres après la seconde lecture. A l'occasion du vote du projet de loi relatif à la présomption d'innocence, les groupes UDF, DL et RPR de l'Assemblée nationale choisirent de s'abstenir de voter le texte issu de la CMP, tandis que les groupes RPR, RI et UC du Sénat votèrent massivement en sa faveur. Lors du vote de la loi du 30 juin 2000 relative à l'introduction du référé administratif, à la sortie du texte issu de la CMP, les groupes DL et RPR choisirent de s'abstenir tandis que l'UDF se prononça favorablement. Au Sénat le texte fut adopté à l'unanimité. Enfin le Sénat n'a pas refusé de voter certaines propositions de loi émanant de la majorité gouvernementale, à l'instar de la loi n°99-477 du 9 juin 1999 relative à l'accès aux soins palliatifs et inspirés pour une large part des travaux de Lucien Neuwirth. L'initiative fut votée à l'unanimité par les deux assemblées et constitue un bel exemple du dépassement des clivages partisans. Enfin, l'adoption conjointe par les deux assemblées et les deux majorités parlementaires, bien que discordantes, de la LOLF constitue « une première dans l'histoire budgétaire de la France »³²⁶⁶ et une entorse importante à la logique majoritaire. Le Sénat, qui a adopté la loi à 292 voix contre 17, a réussi à imposer ses vues à l'Assemblée nationale, notamment autour de deux axes « la lisibilité des comptes publics et l'enclenchement de la réforme de l'Etat »³²⁶⁷.

La majorité sénatoriale sous les années Jospin a quelquefois focalisé « son attention sur certains dossiers symboliques (cumul des mandats, PACS), mais pour le reste on n'a guère de souvenir d'une obstruction pesante et paralysante »³²⁶⁸. Plusieurs projets gouvernementaux sont adoptés au terme d'une procédure de conciliation parfois longue que

³²⁶⁶ A. LAMBERT et D. MIGAUD, « La loi organique relative aux lois de finances et la V^e République », *RFFP*, n°97, 2007, p. 114. J. GICQUEL parle « de révolution culturelle », in « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *RFFP*, n°97, 2007, p. 7. Dans le même sens, D. HOCHEDÉZ parle « de dépassements des clivages politiques traditionnels », « La genèse de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : un processus parlementaire exemplaire », *RFFP*, n°76, 2001, p. 51.

³²⁶⁷ C. WALINE, « Le Sénat et la LOLF », *RFFP*, n°97, 2007, p. 31.

³²⁶⁸ H. JOZEFOWICZ, « Election sénatoriale du 25 novembre 2011 : la fin d'une anomalie ? », *Politeia*, n°22 2012 p. 157.

le Gouvernement n'a pas entendu abrégé³²⁶⁹. Il en fut ainsi par exemple du projet de loi organique relatif au droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales, qui a fait l'objet de multiples amendements et les modifications admises par la majorité gouvernementale ont permis « le refroidissement des passions »³²⁷⁰ entre les deux chambres.

Durant ces périodes de fait majoritaire, manifestées par l'existence d'une majorité hétérogène composée de plusieurs formations politiques dont la cohésion est incertaine, le Sénat n'a pas profité de la faiblesse du Gouvernement pour s'opposer intempestivement à sa politique. Le fait majoritaire n'apparaît donc pas comme un phénomène uniforme et n'a pas empêché depuis 1981 « la survenance de divisions plus ou moins ponctuelles ou de décalages »³²⁷¹ au sein de la majorité gouvernementale. L'apparition de divisions renforce la nécessité pour le Gouvernement de négocier avec l'ensemble des éléments de sa majorité à l'Assemblée nationale et avec la majorité sénatoriale. L'étude des diverses formes majoritaires révèle que les différentes majorités gouvernementales « n'ont pu complètement ignorer le Sénat dont l'avis, voire l'accord, est toujours sollicité, quels que soient les aléas de la vie politique »³²⁷².

En situation de discordance des majorités, la position du Sénat a été de « freiner les initiatives de la majorité de l'Assemblée nationale, voire de les retarder, mais pas de s'y opposer »³²⁷³. Dans un régime parlementaire à majorité certaine, mais à configuration variable, le Gouvernement peut « s'appuyer sur l'une ou l'autre des chambres suivant les majorités qui les composent et selon les difficultés et l'aide qu'il rencontre au sein de

³²⁶⁹ Parmi les CMP les plus longues mais ayant conduit à un accord entre les deux chambres, il convient de relever, comme le note J-L. HERIN, la loi sur la présomption d'innocence : 10 heures (18 mai 2000) et la loi d'orientation sur la forêt : 8 heures 45 (20 juin 2001), in, *Le Sénat en devenir*, op. cit., p. 106.

³²⁷⁰ M-F. VERDIER, « La III^e cohabitation ou le retour aux sources du Sénat ? », op. cit., p. 85.

³²⁷¹ M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi en France, Etude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Dalloz, 2006, pp. 364-365.

³²⁷² J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, op. cit., p. 147.

³²⁷³ D. MAUS, « Le Sénat à gauche : un nouvel équilibre institutionnel ? », *RPP*, n°1060, Juillet-décembre 2011, p. 30. Dans le même sens, Alain Poher note que « L'Assemblée nationale surtout dans sa composition actuelle, où une seule formation politique assure la majorité, représente la volonté exprimée d'une majorité de la Nation. Elle indique la voie que l'on veut suivre. Elle infléchit ou devrait infléchir la détermination du gouvernement. Pour sa part, le Sénat n'a pas ce rôle à jouer ; il lui appartient mis en présence d'une telle volonté, de l'étudier, de l'analyser, de la confronter tout à la fois à la tradition, aux points de vue des collectivités locales et même des minorités, d'en parfaire la forme et de contribuer à l'enrichissement de la création parlementaire », in, « Le Sénat de la République », Conférence des ambassadeurs du 14 mars 1972.

chacune d'elles »³²⁷⁴. Le Sénat conserve ainsi un « rôle de régulation »³²⁷⁵ au sein du système majoritaire de la V^e République, fonction qui tend invariablement à s'exercer quant à l'usage de la fonction de contrôle et d'investigation.

Section 2 : La constance de l'exercice de la fonction de contrôle et d'investigation vis-à-vis du « pouvoir majoritaire » par la seconde chambre

Les parlementaires des deux assemblées disposent à égalité à l'occasion de la séance publique de l'arme de la parole. Lieu politique, « le Parlement peut dans une certaine mesure grignoter les marges de choix du Gouvernement en les contestant, soit globalement pour l'opposition, soit de manière partielle et sournoise, pour la majorité »³²⁷⁶. Indépendamment des configurations majoritaires, le Sénat trouve sa place dans le système de la V^e République par la constance du contrôle et de l'évaluation parlementaires. La mise en place d'un contrôle effectif s'illustre par le développement continu de différents procédés, dont certains sont propres à chacune des deux chambres et par la capacité des parlementaires à s'en saisir effectivement. Le développement des procédés de contrôle informatif, utilisés à l'occasion de la séance publique (**Paragraphe 1**) ou par l'entremise des commissions parlementaires (**Paragraphe 2**) dans chaque chambre permettent de revigorer le contrôle parlementaire et de réhabiliter la place de la seconde chambre et du bicamérisme dans les institutions de la V^e République.

³²⁷⁴ J. CADART, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t.II, LGDJ, 1975, p. 375.

³²⁷⁵ « On attend qu'il tempère le pouvoir, un pouvoir toujours soupçonné de vouloir aller trop loin et trop vite et en contenant les excès éventuels et en évitant toute préoccupation imprudente », in J. GRANGE, « Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat », *RFSP*, 1990, p. 25.

³²⁷⁶ Y. GAILLARD, « De l'utilité du Parlement en matière budgétaire », *RPP*, n°101, 1999-2000, p. 100.

Paragraphe 1 : La constance de l'exercice du contrôle parlementaire à l'occasion de la séance publique

Le contrôle parlementaire en séance publique se compose d'un contrôle, auquel le Sénat n'est pas associé, destiné à la sanction de la politique gouvernementale, et du droit pour chaque chambre de demander des informations au Gouvernement sur la politique qu'il entend mener. Soucieux d'exercer un contrôle constant, le Sénat a développé et utilisé constamment les procédés du contrôle parlementaire permettant d'obtenir un dialogue constructif avec le Gouvernement, indépendamment des configurations de sa majorité (**A**). Mais il a usé de ces moyens avec une particulière vigilance à l'occasion des débats organisés par le Gouvernement ou les parlementaires (**B**).

A. Le développement des moyens d'information du Parlement bicaméral à l'égard du Gouvernement

Parmi les procédés oraux du contrôle parlementaire supposant un dialogue avec le Gouvernement, dans la mesure où il se déroule en séance publique et *a fortiori* en sa présence, les questions orales (**1**), comme les résolutions parlementaires (**2**) occupent une place centrale dans l'information des parlementaires, indépendamment de leur portée juridiquement peu contraignante. Depuis 1981 et indépendamment des configurations majoritaires, le Sénat a utilisé effectivement les mécanismes du contrôle parlementaire afin de permettre une meilleure information de la majorité, comme de la minorité parlementaire, au sein du bicamérisme de la V^e République.

1. La réhabilitation formelle et fonctionnelle des questions orales parlementaires

À la différence des questions écrites, les questions orales bénéficient d'une « existence constitutionnelle »³²⁷⁷ indépendamment de leur forme respective qui relève du règlement des assemblées. Les questions orales sont un moyen dans un régime parlementaire

³²⁷⁷ J. FOYER, *Le député dans la société française*, Economica, 1991, p. 145.

« d'obliger les ministres à s'expliquer et donc à se justifier »³²⁷⁸ devant le Parlement. Il s'agit pour les parlementaires de demander des informations sur le suivi des lois applicables et exécutées par les Administrations placées sous la direction du Gouvernement. Quelles que soient ses formes, le questionnement oral permet à l'opposition comme au Sénat de disposer « d'un droit de réponse », qui doit s'entendre, comme un « droit d'obtenir une réponse et un droit de suite »³²⁷⁹. Moins associé à la politique générale du Gouvernement, le Sénat a entendu obtenir une meilleure information du Gouvernement, tout en recherchant, quelle que soit la configuration majoritaire, un dialogue constructif avec celui-ci.

Une semaine sur deux, le Sénat organise les questions orales sans débat (Art.76 et 78 RS). Le Sénat peut se saisir à tout moment de tout sujet et ainsi « contribuer à éclairer le pays tout en donnant au Gouvernement la possibilité de prendre le pouls de l'opinion »³²⁸⁰. En tant que représentants des collectivités territoriales, les sénateurs peuvent user de ce procédé dans le but de nationaliser les préoccupations rencontrées dans leur circonscription. « Loin de porter exclusivement sur des questions d'intérêt local (...), elles (les questions orales) peuvent concerner des questions générales touchant à la gestion des collectivités locales, à la fiscalité, ou encore des problèmes de société ou d'actualité »³²⁸¹. Au Sénat, les questions orales doivent être envisagées comme un moyen de contrôle à part entière. En effet, ces questions « constituent un remède contre l'engourdissement de l'action gouvernementale au quotidien, puisqu'elles pèsent sur l'agenda des ministres »³²⁸². À travers ces questions, « les sénateurs apparaissent comme de véritables médiateurs entre le Gouvernement et les citoyens dont ils relayent les préoccupations »³²⁸³. Le Sénat a d'abord entendu aménager un espace favorable à une meilleure visibilité dans l'usage des questions orales en retenant par principe la journée du mardi, moins sensible à l'absentéisme parlementaire (Art.77 RS). De plus, l'exercice de ce pouvoir « dans une atmosphère moins encline aux tensions politiques a contribué à un exercice plus serein des questions orales »³²⁸⁴ en raison notamment d'une moindre médiatisation dans leur diffusion.

³²⁷⁸ J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République : réforme et renouveau*, op. cit, p. 37.

³²⁷⁹ O. ROZENBERG, « L'opposition parlementaire, espèce à protéger », in, *L'opposition parlementaire*, O. ROZENBERG et E. THIÈRS (dirs), La Documentation française, Paris, 2013, p. 193.

³²⁸⁰ A. POHER, « Le Sénat de la République », Conférence des ambassadeurs du 14 mars 1972, p. 11.

³²⁸¹ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, op. cit, p. 128.

³²⁸² A. DELCAMP, « La perception du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, n°134, 2010, p. 112.

³²⁸³ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, op. cit, p. 128.

³²⁸⁴ P. MONGE, *Les minorités parlementaires sous la cinquième République*, Dalloz, 2015, p. 204.

Le nombre de questions orales posées annuellement par les sénateurs est en hausse significative depuis 1981³²⁸⁵, notamment entre 2007 et 2014, preuve que la coïncidence des majorités parlementaires ne décourage pas les sénateurs de questionner oralement le Gouvernement. Le nombre de questions orales posées par les sénateurs s'élevait à 158 (2007), 222 (2008), 334 (2009), 380 (2010), 387 (2011), 268 (2012), 364 (2013), 333 (2014). Il est observable non seulement une augmentation significative au Sénat par rapport à avant 1981, mais surtout, un creusement de l'écart avec l'Assemblée nationale, où le nombre de questions orales tend à stagner³²⁸⁶. Il convient de relever depuis 2009 le fort rééquilibrage en faveur de la minorité de la proportion des questions, dû au partage égalitaire entre la majorité et l'opposition des questions orales sans débat³²⁸⁷.

L'instauration des questions au Gouvernement peut être jugée en contradiction avec le parlementarisme majoritaire. Tout d'abord, elles ont été instaurées dans une finalité de rehaussement des droits de l'opposition parlementaire dans l'attente d'un statut éventuel. Ensuite, elles furent sans cesse aménagées au sein de l'Assemblée nationale pour offrir un porte-voix à la minorité à l'égard du Gouvernement. Dès 1974, le temps consacré aux questions d'actualité fut divisé à égalité entre majorité et opposition, une telle organisation permettait à l'opposition de faire jeu égal avec la majorité. En 1981, la majorité nouvelle « substitua l'équivalence à l'égalité »³²⁸⁸, en répartissant à la proportionnelle des groupes le nombre de questions. La majorité instaura un droit de réplique qui fort malheureusement fut abandonné en 1983. Il fallut attendre 2009 pour que soit à nouveau opérée une distinction « à égalité »³²⁸⁹ dans la répartition des questions entre majorité et opposition. L'instauration

³²⁸⁵ 78 (1974), 154 (1975), 178 (1976), 163 (1977), 184 (1978), 205 (1979), 219 (1980), 80 (1981), 105 (1982), 91 (1983), 92 (1984), 105 (1985), 96 (1986), 122 (1987), 28 (1988), 93 (1989), 81 (1990), 95 (1991), 111 (1992), 82 (1993), 89 (1994).

³²⁸⁶ 452 (1997-1998), 450 (1998-1999), 254 (1999-2000), 295 (2000-2001), 268 (2001-2002), 432 (2002-2003), 405 (2003-2004), 388 (2004-2005), 408 (2005-2006), 197 (2006-2007), 357 (2007-2008), 414 (2008-2009), 366 (2009-2010), 368 (2010-2011).

³²⁸⁷ 1999-2000 : socialiste (101), RPR (60), UDF (30), DL (21), communiste (18), RCV (21), (3) ; 2000-2001 : socialiste (119), RPR (71), UDF (35), DL (23), communiste (23), RCV (24), NI (0) ; 2001-2002 : socialiste (107), RPR (66), UDF (31), DL (22), communiste (19), RCV (22), NI (1) ; 2002-2003 : UMP (260), socialiste (101), UDF (33), communiste (34), NI (4) ; 2003-2004 : UMP (235), socialiste (100), UDF (34), communiste (31), NI (5) ; 2004-2005 : UMP (227), socialiste (95), UDF (32), communiste (30), NI (4) ; 2005-2006 : UMP (237), socialiste (98), UDF (34), communiste (34), NI (5) ; 2006-2007 : UMP (113), socialiste (49), UDF (15), communiste (16), NI (4) ; 2007-2008 : UMP (183), SRC (119), GDR (30), NC (24), NI (1) ; 2008-2009 : UMP (186), SRC (154), GDR (36), NC (36), NI (2) ; 2009-2010 : UMP (151), SRC (150), GDR (35), NC (26), NI (4) ; 2010-2011 : UMP (151), SRC (149), GDR (34), NC (29), NI (5) ; 2011-2012 : UMP (73), SRC (76), GDR (18), NC (15), NI (4).

³²⁸⁸ J. FOYER, *op. cit.*, p. 147.

³²⁸⁹ G. BERGOUGNOUS, « Le binôme majorité-opposition », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p. 44.

des questions au Gouvernement, désormais organisée également dans les deux assemblées, a été de loin la procédure de questionnement la plus prisée des parlementaires. Cet engouement tient d'abord à la diffusion systématique sur les ondes télévisées depuis 1981, mais peut être et surtout à la présence quasi obligatoire de l'ensemble des ministres indissociablement selon les chambres.

La Conférence des présidents de l'Assemblée nationale a entrepris en 2009 une véritable rénovation dans le partage et la répartition du nombre des questions au Gouvernement. Ainsi, à raison de quinze (contre douze initialement) questions par séance, soit trente par semaine, opposition et majorité possèdent un droit quasi-identique de questionner le Gouvernement. La parité entre les formations parlementaires est réalisée sur les deux séances hebdomadaires, grâce à une réduction du temps de réponse plafonné à deux minutes pour chaque intervenant. Il en résulte que les formations de l'Assemblée nationale appartenant à la majorité gouvernementale ont droit chaque semaine à 15 questions, à égalité avec les formations se réclamant de l'opposition³²⁹⁰. Sur le modèle du Parlement belge, les questions sont systématiquement alternées entre la majorité et l'opposition, ou l'un des « groupes minoritaires »³²⁹¹. Cette modalité de répartition a été étendue aux questions orales sans débat (Art.134 al.2 RAN). Entre 2000 et 2012, il apparaît ainsi à l'Assemblée nationale un fort rééquilibrage en faveur de la minorité dans la proportion des questions posées par la majorité et l'opposition³²⁹². En développant l'usage des questions d'actualité, l'opposition étend l'exercice de la fonction de contrôle parlementaire.

Depuis 1982, le Sénat a instauré la procédure des questions d'actualité au Gouvernement, à raison d'une fois par mois jusqu'à la résolution du 21 novembre 1995, qui désormais prévoit l'organisation de deux séances par mois. Le Sénat n'a pas institué à une

³²⁹⁰ La répartition chaque semaine est ainsi conçue : Groupe SRC (9 questions), groupe UMP (12 questions), groupe UDI (2 questions), groupe écologiste (2 questions), groupe RRDP (2 questions), groupe GDR (2 questions).

³²⁹¹ Art.133 al.4 RAN.

³²⁹² 1999-2000 : socialiste (242), RPR (175), UDF (93), DL (64), communiste (94), RCV (93) ; 2000-2001 : socialiste (216), RPR (162), UDF (81), DL (56), communiste (84), RCV (79) ; 2001-2002 : socialiste (136), RPR (101), UDF (50), DL (35), communiste (51), RCV (51) ; 2002-2003 : UMP (441), socialiste (191), UDF (64), communiste (35), NI (8) ; 2003-2004 : UMP (427), socialiste (185), UDF (62), communiste (62), NI (8) ; 2004-2005 : UMP (378), socialiste (163), UDF (55), communiste (55), NI (8) ; 2005-2006 : UMP (397), socialiste (171), UDF (57), communiste (58), NI (5) ; 2006-2007 : UMP (252), socialiste (108), UDF (36), communiste (36), NI (4) ; 2007-2008 : UMP (220), SRC (220), GDR (55), NC (55), NI (2) ; 2008-2009 : UMP (402), SRC (330), GDR (86), NC (84), NI (5) ; 2009-2010 : UMP (372), SRC (366), GDR (93), NC (92), NI (6) ; 2010-2011 : UMP (399), SRC (400), GDR (99), NC (101), NI (6) ; 2011-2012 : UMP (208), SRC (211), GDR (55), NC (53), NI (3).

organisation aussi paritaire qu'à l'Assemblée nationale et a préféré maintenir la répartition des questions à la proportionnelle des groupes. En l'absence de formation parlementaire détentrice de la majorité absolue, cette organisation n'est pas préjudiciable à la minorité. L'ordre de passage fonctionne suivant le principe d'un « tourniquet », « déterminé par tirage au sort entre les différents groupes après chaque renouvellement »³²⁹³. Pour l'organisation des débats législatifs, chaque groupe « a droit à une question d'actualité au Gouvernement »³²⁹⁴. Les sénateurs ont préféré adopter une « garantie minimale »³²⁹⁵ pour chacune de ces formations.

Le nombre de questions d'actualité au Gouvernement a connu une évolution sensible depuis leur instauration en 1982 au Sénat. Entre 1982 et 1990, les sénateurs n'en avaient adressé au Gouvernement que 86 (1982), 96 (1983), 96 (1984), 93 (1985), 122 (1986), 121 (1987), 77 (1988), 116 (1989), 115 (1990). Entre 2005 et 2014, le nombre de questions s'élevait à 180 (2005-2006), 100 (2006-2007), 160 (2007-2008), 210 (2008-2009), 170 (2009-2010), 149 (2010-2011), 132 (2011-2012), 196 (2012-2013), 166 (2013-2014). Le nombre de questions au Gouvernement au Sénat demeure cependant plus faible qu'à l'Assemblée nationale, ce qui s'explique à la fois par la fréquence d'organisation et surtout par une différence de perception³²⁹⁶.

Plus que le député, le sénateur « souhaite recevoir des éclaircissements sur un point déterminé qui l'intéresse parce qu'il en est spécialiste, ou qui concerne ses électeurs »³²⁹⁷. Les députés de la majorité à l'Assemblée nationale n'utilisent pas le procédé des questions orales dans le but de demander au Gouvernement des précisions sur sa politique puisqu'ils y sont naturellement associés. Non liés à la mise en œuvre du programme gouvernemental et à raison de l'absence de symétrie entre la majorité sénatoriale et gouvernementale, les sénateurs peuvent plus aisément inciter le Gouvernement « à préciser publiquement une attitude, une déclaration ou un projet, à expliciter un aspect particulier de la politique

³²⁹³ P. MONGE, *Les minorités parlementaires sous la cinquième République*, *op. cit.*, pp. 208-209.

³²⁹⁴ J.-L. HERIN, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit.*, p. 59.

³²⁹⁵ H. JOZEWOFICZ, *op. cit.*, p. 139.

³²⁹⁶ Depuis 1995, l'Assemblée nationale organise deux fois à raison d'une heure par semaine les questions au Gouvernement (Art.133 RAN), alors que jusqu'en 2015, le Sénat les organisait deux fois par mois (Art.75 bis RS). 771 (2002-2003), 744 (2003-2004), 659 (2004-2005), 688 (2005-2006), 436 (2006-2007), 662 (2007-2008), 907 (2008-2009), 929 (2009-2010), 1005 (2010-2011), 530 (2011-2012), 1125 (2012-2013), 993 (2013-2014).

³²⁹⁷ J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République : réforme et renouveau*, *op. cit.*, p. 37.

entreprise, à alerter l'opinion publique »³²⁹⁸. À titre d'illustration, la séance des questions au Gouvernement du 13 octobre 1988 et du 16 novembre 1989 a été riche dans la diversité des sujets discutés notamment la politique internationale et nationale menée par le Gouvernement de Michel Rocard³²⁹⁹. La médiatisation des questions au Gouvernement révèle des débats souvent « rapides, incisifs, parfois passionnés »³³⁰⁰ entre les parlementaires et l'exécutif révélant publiquement le clivage majorité/opposition. Dans le cadre de la séance publique au Sénat, s'observe plus fréquemment une « invariable courtoisie » selon l'expression relevée par Jean-Louis Hérin. Dans le bicamérisme de la V^e République, les questions d'actualité ne sont pas envisagées comme un droit parlementaire mis exclusivement entre les mains de l'opposition. A la seconde chambre, du point de vue de la majorité comme de la minorité, ces procédés ne doivent pas être envisagés comme l'expression d'un soutien ou d'une opposition au Gouvernement, mais davantage comme un moyen d'information effectif profitant à l'ensemble du Parlement bicaméral.

La participation du Premier ministre à la séance de questions au Gouvernement est « à demi volontaire, à demi imposée »³³⁰¹. En dépit du fait majoritaire, le Premier ministre doit répondre aux inquiétudes de la majorité afin de renforcer sa cohésion. Interlocuteur privilégié de la majorité, il se fait l'écouteur et le relayeur de leur impatience et depuis 1981 sa présence est davantage observable. Ainsi à l'Assemblée nationale, Michel Mopin relève « 123 réponses personnelles du Premier ministre de 1981 à 1986, 6 seulement de 1986 à 1988, 101 de 1988 à 1993, 88 de 1993 à 1997 »³³⁰². Au Sénat, les différentes configurations de la majorité parlementaire et les relations entre les majorités sénatoriale et gouvernementale n'ont pas joué sensiblement sur la présence du Premier ministre dans l'hémicycle du Sénat et la moyenne des ministres présents³³⁰³. L'existence d'une majorité

³²⁹⁸ *Ibid.*

³²⁹⁹ « Le 16 novembre 1989 à l'occasion des événements de l'Europe de l'est, quatre questions furent posées par Clause Estier (socialiste), Jean Delaneau (UREI), Jacques Golliet (UC) et Marc Lauriol (RPR). Lors de la séance du 13 octobre 1988, à l'occasion des revendications des infirmières, problème social du moment, quatre questions furent posées par Jean-Luc Mélenchon (socialiste), Michel Alloncle (RPR), Jacqueline Fraysse-Cazali (communiste) et Pierre-Christian Taittinger (UREI) », in, J. CLUZEL, *Le Sénat dans la société française*, Economica, 1990, p. 142.

³³⁰⁰ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 129. Le Sénat malgré son opposition au Gouvernement, « n'a pas entendu se transformer en exutoire des tensions politiques », in J-C. VILLENEUVE, « L'évolution du rôle du Sénat depuis 1981 », *Revue Après demain*, n°271-272, février-mars 1985 p. 36.

³³⁰¹ M. MOPIN, « Diriger le Parlement », *Pouvoirs*, n°83, 1997, p. 43.

³³⁰² *Ibid.*

³³⁰³ 2002-2003 : Moyenne des ministres présents : 17, présence du Chef du Gouvernement : 11 ; 2003-2004 : Moyenne des ministres présents : 17, présence du Chef du Gouvernement : 13 ; 2004-2005 :

nette et cohérente ne dispense ainsi pas le Gouvernement, indépendamment de la structure du Parlement, d'être à la disposition des attentes de la majorité.

Les questions au Gouvernement désormais mises à la disposition des deux chambres depuis 1982 remportent un certain succès auprès des sénateurs. Les questions au Gouvernement font l'objet d'une meilleure assiduité que les questions orales et « facilitent l'information rapide des sénateurs sur les problèmes du moment »³³⁰⁴. En utilisant pleinement les procédés de questionnement mis à sa disposition, le Sénat exerce un niveau de contrôle du Gouvernement « tout à fait honorable »³³⁰⁵ dans un système parlementaire majoritaire.

À raison de la logique majoritaire, les questions orales avec ou sans débat n'ont jamais réellement « rempli leur fonction de contrôle de l'activité gouvernementale »³³⁰⁶. L'instauration des questions orales avec débat participait d'une logique judicieuse que la seconde chambre a entendu préserver, consistant « à dépasser ses réponses convenues et d'engager un véritable dialogue entre le Gouvernement et la minorité parlementaire »³³⁰⁷.

Tombées en désuétude depuis 1978 à l'Assemblée nationale, les questions orales avec débat n'ont jamais été délaissées au Sénat et ont conduit à un dialogue particulièrement « fructueux »³³⁰⁸ entre le Gouvernement et le Sénat, indépendamment des configurations majoritaires, comme ce fut notamment le cas le 20 décembre 1984 à propos de la situation en Nouvelle-Calédonie entre le Gouvernement et Dick Ukeiwe (RPR). Ces débats ont

Moyenne des ministres présents : 16, présence du Chef du Gouvernement : 10 ; 2005-2006 : Moyenne des ministres présents : 13, présence du Chef du Gouvernement : 15 ; 2006-2007 : Moyenne des ministres présents : 12, présence du Chef du Gouvernement : 4 ; 2007-2008 : Moyenne des ministres présents : 14, présence du Chef du Gouvernement : 7 ; 2008-2009 : Moyenne des ministres présents : 13, présence du Chef du Gouvernement : 14 ; 2009-2010 : Moyenne des ministres présents : 12, présence du Chef du Gouvernement : 10 ; 2010-2011 : Moyenne des ministres présents : 13, présence du Chef du Gouvernement : 7 ; 2011-2012 : Moyenne des ministres présents : 12, présence du Chef du Gouvernement : 3 ; 2012-2013 : Moyenne des ministres présents : 16, présence du Chef du Gouvernement : 7 ; 2013-2014 : Moyenne des ministres présents : 14, présence du Chef du Gouvernement : 8.

³³⁰⁴ J-P. MARICHY, « Le Sénat, un contre-pouvoir ? », in *François Mitterrand et la fonction présidentielle*, Club Vauban, Economica, Paris, 1986, p. 55. « Parce qu'elle se prêtait à un échange rapide sur des sujets immédiats, elle était devenue un temps fort de la vie parlementaire, le seul qui réussit à garnir les bancs », G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 240.

³³⁰⁵ P. JAN, « La place, le rôle constitutionnel et l'influence du Sénat », *Pouvoirs locaux*, n°67, 2005, p. 50.

³³⁰⁶ P. FRAISSEIX, « La « fenêtre parlementaire » de l'article 48 de la Constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire », *RFDC*, n°33, mai 1998.

³³⁰⁷ P. MONGE, *op. cit.*, p. 199.

³³⁰⁸ J-P. MARICHY, « Le Sénat, un contre-pouvoir ? », *op. cit.*, p. 55.

également pu avoir lieu sur des sujets importants pour la seconde chambre, à l'instar du débat le 13 mars 1997 sur la coopération communale. Dans le même sens, par la voie d'une question orale, en octobre 1998, « un important débat a été consacré à la décentralisation, à la demande du Président du Sénat et qu'en avril 1999 un débat eut lieu « permettant à tous les groupes politiques de s'exprimer sur la responsabilité pénale des élus locaux »³³⁰⁹. L'usage effectif des questions orales avec débat et les sujets sur lesquels elles portent témoignent de « l'intérêt du Sénat dans son ensemble pour tel ou tel sujet »³³¹⁰, indépendamment du clivage majorité/opposition au sein, comme entre les deux assemblées.

Entre 2003 et 2011, alors même que les majorités concordaient entre les deux assemblées, les questions orales avec débat au Sénat ont connu un net regain à la seconde chambre³³¹¹. Entre 2003 et 2009, les questions orales avec débat ont été posées principalement par la majorité sénatoriale (UMP-UC)³³¹² et révèlent le souci de la seconde chambre de continuer à contrôler l'activité gouvernementale, indépendamment de la configuration majoritaire harmonieuse avec l'exécutif. Entre 2009 et 2011, les questions orales avec débat ont au contraire été monopolisées par l'opposition à la majorité sénatoriale³³¹³. La fonction de contrôle parlementaire n'est donc pas résolument une fonction dévolue à l'opposition, elle est au contraire, suivant les formes prises et suivant la structure des assemblées, une fonction exercée par la majorité comme par l'opposition. Au Sénat, la procédure des questions orales avec débat a été utilisée avec succès par la majorité comme par l'opposition, pour aborder des « problèmes d'ordre technique »³³¹⁴ comme politique.

Le Sénat a également procédé au regroupement de plusieurs questions orales en « tir groupé ». L'intérêt de cette procédure est de « centrer le débat autour d'un sujet commun de

³³⁰⁹ A. DELCAMP, « Le Sénat représentant des collectivités territoriales », Association des secrétaires généraux des Parlements, Genève, octobre 2009.

³³¹⁰ C. ENFERT, *Le règlement du Sénat sous la V^{ème} République*, Economica 1999. P. MONGE, note en ce sens que le Sénat a pu mener des réflexions « collectives sur des sujets à enjeu sociétal » : l'avenir de la politique familiale (JO débat Sénat, Séance du 17 mai 2013, Session 2013-2014, p. 4245), l'égalité des chances dans l'enseignement primaire et secondaire (JO débat Sénat, Séance du 25 juin 2010, Session 2009-2010, p. 5210), ou l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes (JO débat Sénat, Séance du 21 décembre 2010, Session 2009-2010, p. 12841) », *op. cit.*, p. 201.

³³¹¹ 8 (2003-2004), 8 (2005-2006), 12 (2005-2006), 8 (2006-2007), 14 (2007-2008), 17 (2008-2009), 14 (2009-2010).

³³¹² 2003-2004 : CRC (1), UC (1), UMP (6) ; 2004-2005 : UMP (5), socialiste (1), CRC (1), UC (1) ; 2005-2006 : CRC (1), RDSE (1), socialiste (2), UMP (7), UC (1) ; 2006-2007 : UMP (6), RDSE (1), socialiste (1) ; 2007-2008 : UC (2), RDSE (2), socialiste (2), UMP (8).

³³¹³ 2008-2009 : socialiste (12), UMP (2), CRC (2), UC (1) ; 2009-2010 : socialiste (7), CRC (2), UMP (2), RDSE (2), UC (1).

³³¹⁴ N. DENIS, « L'application des nouvelles règles de procédure parlementaire établies par la Constitution de 1958 », *RFSP*, 1960, p. 907.

préoccupation »³³¹⁵ par l'association conjointe de la majorité et de l'opposition. Les innovations apportées par le Sénat avec la mise en place d'autres modalités de contrôle et lors d'aménagement internes à des procédures déjà existantes permettent « de compenser les effets du bicamérisme inégalitaire et de mettre à profit les caractéristiques du travail sénatorial »³³¹⁶.

Entre 2009 et 2015, le Sénat avait instauré, à l'article 75 de son règlement, un nouveau procédé de questions orales : « les questions cribles thématiques ». Organisées chaque mardi, deux fois par mois, les séances pouvaient accueillir trente-huit questions au maximum et sept d'entre elles étaient réparties à la proportionnelle des groupes, « ce qui a permis à chaque groupe d'avoir accès à au moins une question, et d'assurer le pluralisme dans l'exercice de la fonction de contrôle »³³¹⁷. Au sein du Parlement bicaméral, ces questions ont permis pendant six ans « de passer au crible le fonctionnement ainsi que la politique menée par le ministère »³³¹⁸. Un temps de deux minutes était prévu pour le parlementaire comme pour la réponse du ministre et l'auteur bénéficiait d'un droit de réplique, élément étranger aux questions au Gouvernement. Depuis 1981, le bicamérisme permet l'expérimentation, au sein des deux structures du Parlement, de procédés de question orales inventifs qui participent d'une meilleure information de l'ensemble des structures parlementaires et des formations politiques internes respectives.

Le système majoritaire de la V^e République dissuade l'instauration de nouveaux procédés de contrôle de l'action gouvernementale. Le Sénat s'est cependant trouvé récemment « à l'avant-garde de nouvelles procédures de contrôle »³³¹⁹. À l'initiative du Sénat ont été créées les questions d'actualité européenne en 1991. L'Assemblée nationale adoptera le procédé en 1994. Une telle initiative ne procède pas d'une attitude résolument offensive à l'encontre du Gouvernement, comme la différence des majorités aurait pu le laisser penser. En effet, cette initiative s'inscrivait à la fois dans les débats précédant la

³³¹⁵ « Ainsi, lors de la session qui a précédé l'année de célébration du bicentenaire de la Révolution française, ont été jointes six questions traitant des droits de l'Homme sous des approches différentes. En 1989, ont été discutées conjointement dix questions relatives à l'Europe, quatre questions relatives à la communication, sept questions traitant de la fiscalité, cinq sur l'agriculture et cinq autres sur les anciens combattants », J. CLUZEL, « Le Sénat, ses pouvoirs et ses missions », *Revue des Sciences morales et politiques*, 1992, p.76.

³³¹⁶ P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, 2011, p. 207.

³³¹⁷ P. MONGE, *op. cit.*, p. 211.

³³¹⁸ *Ibid.*

³³¹⁹ P. JAN, « La place, le rôle constitutionnel et l'influence du Sénat », *op. cit.*, p. 50.

négociation et l'adoption du Traité de Maastricht et constituait un procédé, inexistant jusque-là. Ces questions orales donnent lieu « à des convergences inhabituelles », comme le relève Ludovic Fondraz, dans le système majoritaire de la V^e République, car les débats laissent souvent apparaître des « parentés idéologiques entre les groupes socialiste et centriste, d'une part, et les groupes communistes et RPR de l'autre »³³²⁰. Entre 2007 et 2010, en raison de la crise monétaire et financière, le Sénat a usé cinq fois du procédé et la répartition était quasi-paritaire entre majorité et opposition³³²¹. Ce procédé continue de susciter « un certain intérêt »³³²² et témoigne une nouvelle fois de « l'originalité sénatoriale »³³²³.

Indépendamment des configurations et des relations entre le Sénat et le pouvoir exécutif, les questions parlementaires « manifestent la permanence des échanges entre Sénat et Gouvernement »³³²⁴. Contrairement au dépôt des motions de censure, ces questions orales échappent le plus souvent « à la polémique politique, l'action du Sénat garde toute sa valeur dans l'œuvre quotidienne du législateur »³³²⁵. Malgré l'alternance de 1981 et la discorde des majorités, l'évolution formelle et quantitative concernant la procédure des questions orales témoigne que le Sénat « tient à conserver la maîtrise qu'il considère comme essentielle du contrôle parlementaire »³³²⁶.

2. L'expression publique retrouvée des assemblées parlementaires : les résolutions

Dans un régime parlementaire, les moyens par excellence pour les parlementaires de manifester leur opposition à la politique gouvernementale étaient le rejet de la question de

³³²⁰ « Ces convergences furent particulièrement marquées au cours du débat suivant la question de M. Genton, sur l'élargissement futur de l'Union européenne, le 10 avril 1994. Voir aussi la question de M. Lanier sur la mise en œuvre du 3^{ème} pilier de l'Union européenne (séance du 3 mai 1994) ou la question de M. Genton, sur les orientations de la présidence française de l'Union européenne (séance du 20 décembre 1994), in L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 235.

³³²¹ 2007-2008 : Question orale européenne avec débat sur le rôle d'Eurojust et du réseau judiciaire européen (Hubert Haenel – UMP) ; 2008-2009 : Question orale européenne avec débat sur les enseignements de la Présidence française de l'Union européenne (Hubert Haenel – UMP), Question orale européenne avec débat sur l'avenir de la politique sociale européenne (Richard Yung – Socialiste) ; 2009-2010 : Question orale européenne avec débat sur la transposition de la directive « services (Jean Bizet – UMP), Question orale avec débat sur la situation de la gendarmerie nationale (Jean-Louis Carrère – Socialiste)

³³²² P. CHRESTIA, « La rénovation du Parlement, une œuvre inachevée », *RFDC*, n°30, 1997, p. 305.

³³²³ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 129.

³³²⁴ J-P. MARICHY, « Le Sénat, un contre-pouvoir ? », *op. cit.*, p. 55.

³³²⁵ *Ibid.*

³³²⁶ D. MAUS, « Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement », *op. cit.*, p. 127.

confiance ou le vote d'une motion de censure. La remise en cause de l'orientation choisie par le Gouvernement passait ainsi par la destitution du Gouvernement. Or non seulement le parlementarisme rationalisé est venu réduire la possibilité du Parlement de remettre en cause l'orientation politique déterminée et conduite par le Gouvernement, mais plus encore le Sénat s'en trouvait privé. La réhabilitation des résolutions par le constituant de 2008 a été bien accueillie par le Sénat. Elle « lui permet de s'exprimer politiquement avec une certaine souplesse »³³²⁷ sur la politique gouvernementale. Si la résolution parlementaire peut être définie comme « un acte unilatéral par lequel une assemblée exprime un vœu ou expose sa position sur une question déterminée »³³²⁸, le sens et la portée de cet acte juridique non législatif doivent être appréciés au regard de son objet comme de la fréquence de son usage par les Assemblées.

Ces résolutions permettent aux assemblées d'exprimer leur point de vue sur des sujets d'intérêts généraux par le vote en séance publique d'un acte non législatif. Les deux assemblées se sont saisies assez aisément de ce nouveau procédé qui présente une grande malléabilité dans son exercice. Les règlements des assemblées comme la Constitution font du dépôt des résolutions un droit parlementaire individuel pouvant être exercé avec ou sans le concours d'autres parlementaires. Ce droit se caractérise par « l'absence de formalisme comme de limitation quant aux sujets susceptibles d'être abordés »³³²⁹.

À terme, le procédé pourrait être un moyen de lutte efficace contre les lois déclaratives et mémorielles. Pour contourner l'interdit, les deux assemblées avaient pris l'habitude « de donner forme législative à des sujets qui ne s'y prêtent pas (...), par lesquelles le législateur s'érige en historien, en juge ou en pénitent »³³³⁰. Soucieux d'exprimer leur point de vue, les représentants de la Nation ont régulièrement « instrumentalisé la loi comme moyen d'expression : pour fixer des objectifs, pour décrire ou encore pour reconnaître des faits historiques »³³³¹. Politiquement, la réintroduction des résolutions à égalité au sein des

³³²⁷ P. HOUILLON, « Le contrôle extraordinaire du Parlement », *Pouvoirs*, n°134, 2010, p. 64.

³³²⁸ B. BAUFUME, « La réhabilitation des résolutions : une nécessité constitutionnelle », *RDP*, 1994, p. 1399.

³³²⁹ O. LE BOT, « Les résolutions parlementaires de l'article 34-1 : une pratique encore timide », *op. cit.*, p. 396.

³³³⁰ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 181.

³³³¹ « Voir notamment l'article 1^{er} de la loi 2001-70 du 29 janvier 2001, énonçant que « La France reconnaît publiquement le génocide arménien de 1915 », in O. LE BOT, *op. cit.*, p. 392.

deux assemblées « est démocratiquement légitime et de nature à vivifier les relations de la majorité d'une assemblée avec l'exécutif »³³³².

Ces procédures visent « moins à gêner le gouvernement qu'à préparer des débats futurs »³³³³. Lors de la session 2010-2011, le Sénat adopta quatre résolutions de l'article 34-1 C., toutes émanant du groupe socialiste (groupe d'opposition)³³³⁴. L'analyse de l'objet de ces résolutions révèle la faiblesse de leur portée politique. Cependant, il convient de relever que ces résolutions transcendent le fait majoritaire au Sénat. En effet, elles furent adoptées avec le concours quasi entier du groupe majoritaire et la majorité sénatoriale n'a pas prétexté de leur origine pour les refuser. Entre 2011 et 2012, trois résolutions furent adoptées dont une émanant du groupe UMP, groupe d'opposition, mais soutenant l'action du Gouvernement et du Président de la République, relative à la filière industrielle nucléaire française, mettant en garde « contre toute déstabilisation brutale de la filière au risque notamment de préjudicier à la sûreté nucléaire. Alors même que les résolutions sénatoriales ne figurent pas dans son règlement, comme moyen de contrôle (Art.50 bis RS), contrairement à l'Assemblée nationale (Art.136 RAN), force est de constater qu'elles « remplissent véritablement une telle mission »³³³⁵ indépendamment de la classification juridique retenue.

Entre 2012 et 2013, le Sénat a adopté trois résolutions et, malgré la coïncidence relative des majorités parlementaires, il a alerté le Gouvernement sur certains sujets sensibles. À la suite de la réforme attendue des collectivités territoriales par le Gouvernement, le Sénat adopta à l'unanimité une résolution du groupe UMP (groupe d'opposition) relative au respect des droits et libertés des collectivités territoriales. Les « groupes minoritaires » purent également constater l'adoption par la majorité sénatoriale, de la proposition de Jacques Mezard (RDSE), relative au développement par l'Etat d'une

³³³² O. DORD, « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », *RFDC*, n°77, 2009, p. 113.

³³³³ H. MICHON-DEVILLIERS, *Les réformes appropriées pour réhabiliter le Sénat*, Thèse en droit public de l'université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2003.

³³³⁴ Proposition de résolution de Roland Ries, relative à la tenue des sessions plénières du Parlement européen à Strasbourg ; Proposition de résolution de Claude Domeizel, instituant une « journée nationale de la laïcité » ; proposition de résolution de Jean-Marc Pastor, relative à l'institution d'une journée de l'Amérique latine et des Caraïbes en France ; Proposition de Richard Yung et Louis Duvernois, tendant à permettre au parent français d'enfants franco-japonais de maintenir le lien familial en cas de séparation ou de divorce.

³³³⁵ P. BLACHER, *op. cit.*, p. 137.

politique d'égalité des territoires et de Nicole Borvo-Cohen-Seat (CRC), visant à la reconnaissance de la répression d'une manifestation à Paris le 17 octobre 1961. Entre 2013-2014, la majorité sénatoriale adopta une résolution émanant d'un parlementaire NI et de l'UMP³³³⁶ grâce au soutien du groupe RDSE, groupe pivot de la majorité sénatoriale qui se désolidarisa partiellement de celle-ci.

Toute initiative de la majorité sénatoriale n'a pour autant pas la certitude d'être adoptée en séance publique. Dans le cadre du processus de libéralisation du service public ferroviaire par le Gouvernement, le groupe CRC du Sénat déposa une proposition de résolution relative à la maîtrise publique du système ferroviaire national, mais qui fut repoussée par le groupe majoritaire (socialiste) comme par le groupe d'opposition (UMP) le 10 octobre 2013. Le 15 octobre 2012, l'opposition soutenue par le RDSE rejeta la proposition de résolution d'Aline Archimbaud (Ecologiste), relative aux ressortissants de nationalités roumaine et bulgare. Ce vote a provoqué une vive polémique entre les deux groupes, comme le note Jean-Louis Hérin, « le premier traitant l'autre de « maillon manquant dans la majorité », le RDSE revendiquant pour sa part « sa qualité de groupe libre »³³³⁷.

L'analyse des propositions de résolutions déposées et adoptées en séance publique révèle une meilleure chance d'adoption au Sénat qu'à l'Assemblée nationale. Entre 2010 et 2011, 15 propositions de résolutions furent déposées pour 4 adoptées (27%), 7 pour 3 entre 2011 et 2013 (43%) et 9 pour 2 entre 2013 et 2014 (22%)³³³⁸. À l'Assemblée nationale, certaines propositions de résolutions adoptées ont été coécrites par des parlementaires de la majorité et de l'opposition comme sous la XIII^{ème} législature avec l'adoption de la proposition de résolution réaffirmant la position abolitionniste de la France en matière de prostitution et sur la mise en œuvre du principe de précaution. Entre 2009 et 2011, 7

³³³⁶ Proposition de Jean-Luc Godin et de Ladislas Poniatoski (UMP), relative à la transition énergétique et Proposition de résolution de Pierre Bernard-Reymond (NI), visant à créer une station de radio française « Radio France Europe » : RFE, destinée à mieux faire connaître, dans tous les domaines, la vie quotidienne de nos partenaires européens.

³³³⁷J-L. HERIN, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit.*, p. 66.

³³³⁸ 11 propositions déposées pour 2 adoptées entre 2009 et 2010 à l'Assemblée nationale (18%), 20 pour 2 entre 2010 et 2011 (10%), 18 pour 3 entre 2012 et 2013 (17%), 19 pour 7 entre 2013 et 2014 (37%).

propositions de résolutions ont été adoptées et une seule le fut à l'initiative individuelle d'un groupe d'opposition, contre 4 pour le groupe majoritaire³³³⁹.

À l'Assemblée nationale, l'usage des résolutions demeure conditionné par l'acceptation de son objet par le groupe majoritaire. La résolution constitue moins un pouvoir de l'opposition qu'un pouvoir contrôlé par la majorité. Au Sénat, la résolution n'est pas envisagée comme un moyen mis à la disposition du groupe majoritaire pour interpeller le Gouvernement. Cette assemblée a entendu faire des résolutions, un instrument destiné à l'opposition et au groupe minoritaire. En effet, sur les 13 résolutions adoptées entre 2010 et 2014, le groupe majoritaire du Sénat n'a été signataire que de 3 résolutions³³⁴⁰, le groupe d'opposition de 7³³⁴¹ et les minoritaires 3³³⁴². L'étude des origines et des matières sur lesquelles portent les résolutions parlementaires révèle non seulement que le Sénat et l'Assemblée nationale n'ont pas des préoccupations identiques, mais encore qu'un partage plus équilibré est opéré à l'égard la minorité.

³³³⁹ Résolution à l'initiative du groupe socialiste incitant le Gouvernement français à remplir les obligations que lui donnent les recommandations de la commission d'enquête tchadienne concernant les événements du 28 janvier au 8 février 2008 afin de connaître la situation de M. Ibni Oumar Mahamat Saleh disparu à N'Djamena, capitale du Tchad, le 3 février 2008 adoptée par l'Assemblée nationale le 25 mars 2010. Le groupe UMP fut à l'initiative de la résolution visant à développer le "Fabriqué en France" et à déterminer la notion d'origine des produits adoptée par l'Assemblée nationale le 2 février 2012, résolution sur l'attachement au respect des principes de laïcité, fondement du pacte républicain, et de liberté religieuse adoptée par l'Assemblée nationale le 31 mai 2011, résolution sur l'égalité entre les femmes et les hommes en 2011 adoptée par l'Assemblée nationale le 22 mars 2011, Résolution sur l'attachement au respect des valeurs républicaines face au développement de pratiques radicales qui y portent atteinte adoptée par l'Assemblée nationale le 11 mai 2010.

³³⁴⁰ Proposition de résolution de Gérard Longuet, relative à la mise en œuvre de la contribution économique territoriale et adoptée le 28 juin 2010, Proposition de résolution présentée par Roland Courteau adoptée le 13 février 2012, relative à l'application de certaines dispositions de la loi du 9 juillet 2010, concernant les violences faites aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants ; Proposition de résolution présentée Bariza Khiari relative au séjour des étudiants étrangers diplômés

³³⁴¹ Proposition de résolution de Jean-Claude Gaudin et Ladislav Poniatowski (UMP), relative à la transition énergétique, Proposition de résolution de Jean-Claude Gaudin (UMP) relative au respect des droits et libertés des collectivités territoriales, Proposition de résolution de Jean-Claude Gaudin (UMP), relative à la filière industrielle nucléaire française, Proposition de résolution de Richard Yung (socialiste), tendant à permettre au parent français d'enfants franco-japonais de maintenir le lien familial en cas de séparation ou de divorce, Proposition de résolution de Jean-Marc Pastore (socialiste), relative à l'institution d'une journée de l'Amérique latine et des Caraïbes en France, Proposition de résolution présentée en application de Roland Ries (socialiste), relative à la tenue des sessions plénières du Parlement européen à Strasbourg, Proposition de résolution de Claude Domeizel (socialiste), instituant une « journée nationale de la laïcité ».

³³⁴² Proposition de résolution de Pierre Bernard-Reymond (NI), visant à créer une station de radio française « Radio France Europe » : RFE, destinée à mieux faire connaître, dans tous les domaines, la vie quotidienne de nos partenaires européens, Proposition de résolution de Jacques Mezard (RDSE), relative au développement par l'Etat d'une politique d'égalité des territoires, Proposition de résolution de Nicole Borvo-Cohen-Seat (CRC), tendant à la reconnaissance de la répression d'une manifestation à Paris le 17 octobre 1961.

Jusqu'en 1992, les deux chambres ressentait « une frustration »³³⁴³ en ce qui concernait leur rôle en matière européenne, puisque les parlementaires ne pouvaient pas s'exprimer directement sur un texte européen hormis le vote de la loi ou le vote d'une motion de censure, mécanisme dont le Sénat est privé. Avec l'introduction des résolutions européennes, les deux chambres disposent également d'un pouvoir fondamental, puisque le Sénat peut suggérer « une ligne de conduite »³³⁴⁴ au Gouvernement, en lui proposant son opinion quand les négociations s'ouvrent avec les institutions européennes. Le terme « résolution » est issu d'une initiative du Sénat qui lui a préféré à l'expression « avis ». Ce choix n'a rien d'anodin et constitue une revanche symbolique pour les sénateurs face à la jurisprudence 59-2 et 59-3 DC du Conseil constitutionnel qui avait prohibé l'expression introduite dans son règlement.

L'introduction des résolutions européennes se produisit sous le Gouvernement Bérégovoy et dans une période d'absence de « majorité gouvernementale absolue »³³⁴⁵ à l'Assemblée nationale. La discordance des majorités parlementaires a ainsi permis au Gouvernement de s'appuyer sur le Sénat pour relayer ses initiatives.

D'un point de vue politique, les sénateurs comme les députés peuvent désormais se faire « les porte-parole »³³⁴⁶ des citoyens et influencer résolument le choix du Gouvernement à Bruxelles. Du point de vue juridique, l'effet juridique des résolutions européennes n'est pas qu'indicatif pour le Gouvernement. En effet, le Gouvernement doit rendre compte au Parlement « de la manière dont les résolutions votées par les assemblées ont été prises en compte dans les négociations »³³⁴⁷. L'édiction de la circulaire du 22 novembre 2005 doit encourager le Gouvernement à prendre en compte les intérêts exprimés par le Parlement à l'occasion des négociations européennes. Ainsi lorsqu'un texte a été soumis aux Assemblées, mais que ces dernières n'ont pas encore eu le temps d'exprimer leur point de vue, le Gouvernement peut utiliser « la réserve d'examen parlementaire ». Ce mécanisme

³³⁴³ J-D. NUTTENS et F. SICARD, *Assemblées parlementaires et organisations européennes*, la Documentation française 2000, p. 66.

³³⁴⁴ M. LAFLANDRE, « *La diplomatie parlementaire* », in *les secondes chambres parlementaires*, Académie internationale de droit constitutionnel, Tunis 2004, pp. 302-303.

³³⁴⁵ M. GAILLARD, « Le retour des résolutions parlementaires : la mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution », *RFDC*, 1993, p. 707.

³³⁴⁶ Document technique pour la coopération, *op. cit.*, p. 261.

³³⁴⁷ C. ISIDORO, in *La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, *op. cit.*, p. 1953.

doit permettre au Gouvernement de « réserver la position de la France dans l'attente d'une prise de position des assemblées »³³⁴⁸.

Du point du contrôle parlementaire, les résolutions européennes sont « un moyen supplémentaire d'informer le Parlement sur le processus normatif européen »³³⁴⁹. À ce titre, le Sénat a adopté plusieurs résolutions non négligeables durant la session 1996-1997, alors même que les majorités parlementaires coïncidaient. Par exemple, le 26 juin 1996 fut adoptée la résolution sur la proposition de révision des perspectives financières (n° E-628). Cette résolution s'analyse comme « la révision de la programmation pluriannuelle du budget communautaire résultant de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 »³³⁵⁰. Enfin, les groupes opposés à la majorité sénatoriale ont participé à l'initiative de résolutions importantes tant pour la seconde chambre que la vie de la Nation, telles que la politique agricole³³⁵¹, les services publics³³⁵² ou la politique sociale³³⁵³. En dépit de la concordance des majorités, la majorité sénatoriale ne prétexte pas de cette harmonie pour rejeter les initiatives de l'opposition.

Députés et sénateurs ont donc « une perception largement identique des textes communautaires qui mériteraient une prise de position du Parlement français »³³⁵⁴. Par une circulaire du 19 juillet 1994, le Premier ministre a prescrit aux ministres de s'attacher à connaître « l'intention des chambres instituant une véritable convention

³³⁴⁸ *Ibid*, p. 1954.

³³⁴⁹ P. MONGE, *op. cit*, p. 191.

³³⁵⁰ B. RULLIER, « L'application de l'article 88-4 de la Constitution », *RFDC*, n°29, 1996, p. 137.

³³⁵¹ Proposition de résolution déposée par Louis Minetti (CRC) sur la proposition de règlement (CE) du Conseil portant réforme de l'organisation communautaire du marché vitivinicole (E 401) et sur la proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes et sur la proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes (n° E 613).

³³⁵² Résolution proposée par Claude Billard (CRC) relative à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le développement des services postaux communautaires et l'amélioration de la qualité de service (n° E-474).

³³⁵³ Proposition de résolution déposée par Charles Metzinger (socialiste) sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 86/378/CEE relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale (n° E-450), Résolution déposée par Guy Fischer (CRC) sur les propositions de règlement du Conseil modifiant en faveur des travailleurs en chômage et les titulaires de prestations de préretraite le règlement (CEE) n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non-salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et le règlement (CEE) n° 574/72 fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71 (n°E 582 et E 583), Résolution européenne de Simon Sutour (socialiste) portant sur la proposition de directive du 13 juillet 2009 relative aux exigences de fonds propres pour le portefeuille de négociation et pour les retitrisations, et la surveillance prudentielle des politiques de rémunération (E 4632).

³³⁵⁴ J.-D. NUTTENS, *Le Parlement français et l'Europe : L'article 88-4 de la Constitution*, LGDJ, 2001, p. 250.

constitutionnelle »³³⁵⁵. Entre 1994 et 2010, le délai minimum pour l'examen des résolutions et de la reconnaissance de la « réserve d'examen parlementaire » était d'un mois. La circulaire Fillon du 21 janvier 2010 distingue désormais un délai de huit semaines pour les projets d'acte législatif de l'UE et de quatre pour les autres projets ou propositions d'actes transmis par le Conseil de l'UE. En dépit du caractère non contraignant des résolutions, « le Gouvernement ne peut ignorer le regard permanent du Sénat sur la politique européenne »³³⁵⁶. Dans le domaine des affaires européennes, le pouvoir exécutif est tenu non seulement d'informer identiquement les deux structures, mais plus encore d'y associer leur majorité respective.

Depuis 2008, l'article 88-4 C. vise « les projets d'actes législatifs » de l'Union européenne, à la suite d'une première révision en 1999 qui incluait « les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne » permettant ainsi de couvrir « sans ambiguïté »³³⁵⁷ les trois piliers de l'Union. La rédaction initiale de l'article en 1992 ne mentionnait que « les propositions d'actes communautaires ». Cet élargissement permet « d'accroître le pouvoir d'intervention du Parlement »³³⁵⁸ dans le processus européen de décision : l'article 88-4 couvre donc un vaste champ d'application. Le Gouvernement peut donc se voir adresser des résolutions votées par les deux assemblées, selon les textes qu'il a ou non transmis aux chambres. Généralement, les résolutions interviennent pour demander une amélioration du texte et non leur retrait pur et simple. Le Gouvernement doit dans tous les cas prendre en compte les résolutions, même s'il n'est pas lié juridiquement à celles-ci. L'expérience montre avec surprise que les positions défendues par le Gouvernement au Conseil de l'Union européenne font le plus souvent « droit aux préoccupations exprimées dans les résolutions parlementaires »³³⁵⁹.

Le Premier ministre, par l'intermédiaire d'une circulaire en 1994, octroiera aux assemblées un délai d'un mois pour prendre ces résolutions, le Gouvernement s'engageant pendant cette période à ce qu'aucune décision définitive ne soit prise à l'échelon de l'Union

³³⁵⁵ C. DEBBASCH, J-M. PONTIER, J. BOURDON, J-C. RICCI, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Economica, 4^{ème} éd., 2001, p. 961.

³³⁵⁶ C. ENFERT, *op. cit.*, p. 293.

³³⁵⁷ Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes du Sénat, par Hubert Haenel, n°24, 2009-2010, p. 5.

³³⁵⁸ *Rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale*, présenté par Daniel Hoeffel, Bureau du Sénat 2002, p. 131.

³³⁵⁹ Document technique pour la coopération, *Recueil de fiches techniques sur le statut, les fonctions, les procédures et l'organisation du Sénat*, Service des relations internationales du Sénat, Mars 2009, pp. 261-262.

européenne. Le débat en séance publique se déroule de manière tout à fait semblable aux débats législatifs. Il permet de donner « une plus grande solennité »³³⁶⁰ à l'adoption de la résolution et facilite l'intervention d'un plus grand nombre de parlementaires dans la procédure. Ce mécanisme permet aux assemblées d'effectuer un contrôle parlementaire effectif à la fois sur l'action du Gouvernement et sur la législation européenne, en associant l'ensemble de leur hémicycle respectif et non une fraction de celui-ci.

La mise en place des résolutions internes (34-1 C.) et externes (88-4 C.) à la politique gouvernementale par le constituant dérivé participe d'une volonté de « pallier la désuétude des mécanismes constitutionnels de contrôle sur l'action du Gouvernement »³³⁶¹. La fonction modératrice du Sénat est difficilement mesurable par les procédés de contrôle oral. Toujours est-il qu'ils ne dispensent pas le Gouvernement de tenir compte de l'avis du Sénat, qui, indépendamment des configurations majoritaires, « s'impose en fait comme un allié ou un adversaire avec qui on négocie »³³⁶².

B. Le développement des mécanismes de contrôle visant à l'instauration d'un débat avec le Gouvernement

L'effectivité de la fonction de contrôle parlementaire de l'action gouvernementale suppose la recherche constante d'un dialogue avec le Gouvernement et au sein des deux chambres. Dans le cadre du contrôle budgétaire et financier ont été instaurés, par le vote de la LOLF, des débats parlementaires précédant le vote des lois de finances ou en vue de son exécution. Afin de mener à bien ce contrôle visant à autoriser le Gouvernement à disposer des moyens financiers pour déterminer et conduire la politique de la Nation, le Parlement a reçu le concours décisif de la Cour des comptes (1). En dehors de la politique budgétaire et financière, les deux assemblées se sont dotées de différents procédés instaurant un débat parlementaire entre le Gouvernement et le Parlement (2). La fréquence de ces débats et la spécificité des procédés mis en œuvre par le Sénat témoignent d'une volonté constante manifestée par la seconde chambre de s'informer au plus près de la politique

³³⁶⁰ J-D. NUTTENS et F. SICARD, *op. cit.*, p. 64.

³³⁶¹ P. MONGE, *op. cit.*, p. 191.

³³⁶² C. ENFERT, *op. cit.*, p. 294

gouvernementale. Cette information ne saurait être confisquée par la seule majorité sénatoriale, et bénéficie plus largement à l'ensemble de l'hémicycle sénatorial, comme du Parlement bicaméral dans son entier.

1. L'assistance transmajoritaire de la Cour des comptes au débat parlementaire budgétaire et financier

Le droit pour les parlementaires des deux assemblées de contrôler l'exécution du budget de l'État par le pouvoir exécutif puise sa source dans l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, aux termes duquel : « les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi ». Le vote annuel du budget et son exécution par les deux chambres constituaient, pour le constituant originaire, « le véritable moment où les assemblées pouvaient développer un contrôle »³³⁶³ de la politique gouvernementale. Si le contrôle parlementaire est, par nature, « un contrôle politique »³³⁶⁴, le fait majoritaire a eu tendance à l'affaiblir. L'effectivité du contrôle de la politique budgétaire du Gouvernement n'a de sens que par la capacité des deux assemblées à dépasser le clivage majorité/opposition et à avoir à leur disposition une source d'informations exploitables. A cette considération politique s'ajoute une considération juridico-administrative. « La complexité et la technicité croissante des budgets »³³⁶⁵, comme le relève Louis Cartou, ont longtemps mis « hors de portée les parlementaires non spécialistes ». Le Gouvernement a entendu mettre à la disposition du Parlement à égalité dans ses structures, l'assistance de la Cour des comptes au contrôle de la politique budgétaire et financière, tandis que les assemblées parlementaires n'ont pas entendu réserver son concours au profit de la seule majorité.

³³⁶³ « Chaque année, participer au séminaire organisé par la commission des finances pour examiner les nouvelles voies du contrôle des pouvoirs publics. C'est la commission des finances du Sénat également qui a inauguré les séances de contrôle tripartites où les responsables du service ou de l'établissement public contrôlé étaient appelés à s'expliquer en présence de l'auteur du rapport demandé à la Cour des comptes », in A. DELCAMP « la problématique du contrôle parlementaire de l'administration », in, *Thèmes & commentaires : Actes « le contrôle parlementaire de l'administration »*, B. SEILLER (dir), Dalloz, 2010.

³³⁶⁴ J. CARITEY, « Le contrôle parlementaire en matière financière », *RDP*, 1974, p. 1457.

³³⁶⁵ L. CARTOU, « Pouvoir financier et pouvoir politique », *RDP*, 1957, p. 259.

Avec le vote de la LOLF à l'occasion de la session 2000-2001, les différents procédés d'information des parlementaires en matière budgétaire sont associés à la fonction de contrôle du Parlement en matière d'exécution du budget et les liens entre le Parlement et la Cour des comptes se trouvent « redéfinis favorablement »³³⁶⁶. À l'initiative du Sénat a été intégrée dans la LOLF, le chapitre II du titre V intitulé « du contrôle ». Cette insertion en apparence anodine est en fait importante, car avant l'intervention du constituant en 2008 la fonction de contrôle du Parlement ne possédait qu'une valeur législative. Depuis le vote de la LOLF, comme le note Guy Carcassonne, « la volonté des sénateurs a été bien vite rejointe par celle des députés, qui ont clairement entendu donner à la fonction (de contrôle) ses lettres de noblesse qui, dans la titulature de la V^e République, sont ici conférées par l'élévation à la dignité organique »³³⁶⁷. En améliorant le droit à l'information budgétaire pour les parlementaires des deux chambres, la LOLF par l'entremise de la Cour des comptes, « desserre le corset du parlementarisme rationalisé »³³⁶⁸. En tant qu'élément indissociable de la fonction de contrôle parlementaire, mis à la disposition égalitaire des deux assemblées et non soumis au monopole de la majorité, l'assistance de la Cour des comptes est recherchée tout particulièrement par le Sénat « comme gage de sérieux d'un contrôle plus poussé des finances publiques nationales »³³⁶⁹.

Dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, le Parlement dispose à égalité avec le Gouvernement, d'une part, et entre ses deux structures d'autre part de l'assistance de la Cour des comptes (Art.47 C.) Les assemblées parlementaires ont ainsi le droit et « même le devoir, de vérifier dans les dossiers et sur les terrains comment leurs votes ont été suivis d'effet »³³⁷⁰. Très tôt le Sénat a utilisé cette nouvelle possibilité et n'a pas attendu l'alternance de 1981 et la discordance des majorités pour demander l'assistance de la Cour des comptes. Déjà en 1976, en dépit de la concordance des majorités, le Sénat avait demandé

³³⁶⁶ L. LEVOYER., « La loi organique du 1^{er} août 2001 et le pouvoir de contrôle budgétaire du Parlement », *RFDA*, 2003, p. 584.

³³⁶⁷ « La fonction de contrôle gravit un échelon dans la hiérarchie des normes », in G. CARCASSONNE, « La LOLF et le renouveau du contrôle », *RFFP*, n°97, 2007, p. 79.

³³⁶⁸ D. HOCHEDÉZ « La genèse de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : un processus parlementaire exemplaire », *op. cit.*, p. 74.

³³⁶⁹ « Contrôler les finances publiques, c'est aussi contrôler les politiques gouvernementales », in P. JAN, « Le Parlement et la Cour des comptes », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p. 108.

³³⁷⁰ Y. GAILLARD, « De l'utilité du Parlement en matière budgétaire », *op. cit.*, p. 102.

aux magistrats de la Rue Cambon une enquête sur les entreprises nationales sous le Gouvernement Barre.

Le Sénat a accueilli ce soutien de la Cour des comptes avec espoir. La multiplication des rapports sectoriels, réalisés par une instance indépendante du Gouvernement, offre une réelle « source d'information, et une mine de réflexions et de gisements de propositions pour les commissions des finances »³³⁷¹, comme pour la séance publique. L'indépendance de la Cour des comptes doit également s'observer du point de vue du « législateur »³³⁷² et ainsi de la majorité parlementaire. Cette source d'information pour les acteurs du débat budgétaire, comme le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux, bénéficient plus généralement à l'ensemble des parlementaires des deux chambres à l'occasion du vote des recettes et des dépenses.

Afin de faciliter l'information des parlementaires, la Cour des comptes s'est efforcée d'adresser prématurément les rapports nécessaires à l'information des parlementaires dans un délai suffisant avant le commencement du débat budgétaire. Concrètement, le rapport sur l'exécution des lois de finances est reçu dès le début du mois de juillet, le rapport public au tout début de la session ordinaire d'octobre et le rapport annuel sur la sécurité sociale dès septembre en vue de sa discussion à l'automne³³⁷³. Outre le rapport annuel de la Cour, la LOLF prévoit désormais la transmission de nombreux rapports destinés « à alimenter la réflexion des parlementaires et à les seconder dans l'exercice du contrôle de l'activité gouvernementale »³³⁷⁴. Ces rapports permettent aux deux assemblées de connaître à l'avance, les aspects conjoncturels des finances publiques au regard de la politique budgétaire qu'entend mener le Gouvernement. Si la majorité parlementaire possède une certaine connaissance des intentions gouvernementales, les informations de la Cour des comptes lui permettent ainsi qu'à la minorité, de vérifier l'opportunité voire leur réalisme.

Le Parlement bicaméral s'intéresse également à la gestion des crédits des ministères auxquels il a consenti. Or soutenant la majorité, les parlementaires membres de cette dernière

³³⁷¹ C. PONCELET, « La Cour des comptes et le Parlement, introduction », *RFFP*, n°57, 1997, p. 126.

³³⁷² J. MAGNET, « La collaboration de la Cour des comptes au contrôle financier du Parlement », *in*, *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, L. PHILIP (dir), Paris, Aix en Provence, Economica, PUAM, 1996, p. 107.

³³⁷³ P. SEGUIN, « La Cour des comptes et le Parlement, Avant-propos », *RFFP*, n°59, 1997, p. 15.

³³⁷⁴ P. JAN, « Le Parlement et la Cour des comptes », *op. cit.*, p. 110.

sont en droit d'en connaître l'utilisation. L'information sur la gestion budgétaire ministérielle permet ainsi à la majorité de vérifier le soutien qu'elle a accordé financièrement au Gouvernement. L'article 58 de la LOLF dispose en son alinéa 1^{er} que la Cour des comptes réalise une mission « d'assistance » du Parlement. Le législateur a entendu créer « un pont »³³⁷⁵ entre le contrôle parlementaire et les enquêtes de la Cour des comptes à destination de la majorité comme de la minorité parlementaire. Le 2^{ème} alinéa de l'article 58 de la LOLF permet à l'Assemblée nationale et au Sénat de demander à la Cour des comptes la production de rapports sur la « gestion des services et des organismes qu'elle contrôle ». Comme l'observe Guy Carcassonne, une convention parlementaire « a conduit à l'Assemblée à ce que de telles demandes soient décidées consensuellement, ce qui permet la mobilisation de la Cour des comptes au profit du Parlement tout entier et l'opposition en tire un droit supplémentaire »³³⁷⁶.

En application de l'article L.132-2 du Code des juridictions financières, le rapport public annuel présenté au Président de la République par le Premier président de la Cour des comptes est présenté au Parlement. Avec l'intervention de la LO n°2005-779 modifiant la loi du 12 juillet 2005, ce rapport peut faire l'objet d'un débat « tant à l'Assemblée qu'au Sénat »³³⁷⁷ et permet ainsi à la majorité comme à l'opposition d'être informées de la situation des finances publiques à l'aune de la politique financière conduite par le Gouvernement.

Le Parlement bicaméral est ainsi également placé en « premier destinataire »³³⁷⁸ des rapports publics de la Cour des comptes. En dehors de ces rapports, les parlementaires ont souhaité « contraindre la Cour à leur transmettre d'autres documents censés alimenter leur information et, par voie de conséquence leur fonction de contrôle de l'action gouvernementale »³³⁷⁹. Le Parlement est à ce titre destinataire des rapports non publics tels que « les rapports particuliers établis sur les comptes et la gestion d'entreprises publiques, les référés de la Cour »³³⁸⁰. Il s'agit des rapports signés du Premier président et qui contiennent des observations aux différents ministres sur la gestion financière de leur ministère et des services administratifs placés sous leur direction. Si ces observations ne font

³³⁷⁵ A. LAMBERT, « Vers un modèle français du contrôle budgétaire », *Pouvoirs*, n°134, 2010, p. 52.

³³⁷⁶ G. CARCASSONNE, « L'opposition parlementaire comme objet juridique : une reconnaissance progressive », in *L'opposition parlementaire*, *op. cit.*, p. 91.

³³⁷⁷ R. PELLET, in *La Constitution du 4 octobre 1958 : Analyses et commentaires*, *op. cit.*, p.1193.

³³⁷⁸ *Ibid.*

³³⁷⁹ P. JAN, « Le Parlement et la Cour des comptes », *op. cit.*, p. 110.

³³⁸⁰ R. PELLET, *op. cit.*, p. 1194.

pas office de remontrances, elles constituent en revanche un moyen important d'information de la majorité comme de l'opposition sur la gestion des dépenses des ministères. La garantie d'une information objective, envoyée dans des délais raisonnables, constitue « une exigence démocratique qui conditionne l'efficacité du contrôle en matière budgétaire »³³⁸¹.

La Cour des comptes intervient désormais, non pour une phase proprement dite « du contrôle de l'exécution des comptes, ni pour mieux éclairer le Parlement, mais dans le cadre d'une phase nouvelle tout à fait différente, consacrée à la détermination préalable des orientations et des choix »³³⁸². L'intervention de la Cour des comptes se justifie particulièrement dans un régime parlementaire et plus encore à organisation bicamérale. En effet, la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement doit conduire la majorité parlementaire à recevoir les avis d'un organisme indépendant sur la gestion financière du pouvoir exécutif pour le cas échéant, lui refuser sa confiance. Avec l'apparition du phénomène majoritaire, cette fonction de responsabilité tend à perdre de son effectivité. La seconde chambre, moins en prise avec le Gouvernement, peut alors intervenir de manière plus objective dans l'étude des avis et recommandation de la Cour. Malgré l'absence de responsabilité politique du Gouvernement devant elle, l'exercice des moyens de contrôle peut lui permettre d'éveiller les préoccupations de la majorité et de la minorité comme de l'opinion.

Le bicamérisme de la V^e République est ici égalitaire dans le soutien auxiliaire apporté par la Cour des comptes aux deux chambres. L'article 18 de la Constitution du 26 octobre 1946 disposait que l'Assemblée nationale est « assistée par la Cour des comptes ». Cette assistance tenait à l'exercice des missions constitutionnellement conférées. En effet, l'Assemblée nationale votant seule la loi, il lui appartenait à elle seule « de régler les comptes de la Nation ». Sous la V^e République, le bicamérisme est doublement équilibré. Non seulement les deux chambres bénéficient de l'assistance de la Cour des comptes, mais plus encore la mission de cette dernière est élargie à une mission d'assistance générale du Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Or le contrôle de la Cour des comptes et du Parlement sur la politique gouvernementale est à la fois indépendant et

³³⁸¹ P. MONGE, *op. cit.*, p. 218.

³³⁸² M-C. ESCLASSAN, « Les évolutions de la place de la Cour des comptes dans le processus de décision budgétaire », *RFFP*, n°59, 1997, p. 35.

« complémentaire »³³⁸³. Indépendant, car la Cour des comptes se montre objective et doit se garder de porter un jugement critique et partial sur la politique budgétaire suivie par l'exécutif, « celle-ci est une donnée politique dont le Parlement est seul juge »³³⁸⁴. Complémentaire, car la Cour apprécie « la cohérence entre la réalité de l'exécution et les objectifs affirmés »³³⁸⁵, tandis que le Parlement prononce sa sanction par le rejet du vote des lois de finances ou le déclenchement des mécanismes de la responsabilité politique gouvernementale.

Le Sénat et la Cour des comptes ont toujours entretenu d'« excellentes relations »³³⁸⁶, notamment après le rapprochement opéré par l'ancien Président de la commission des finances et du Sénat, Christian Poncelet et la banalisation³³⁸⁷ progressive depuis les années 2000 avec le vote de la LOLF et cela en dépit des configurations majoritaires entre les deux assemblées. À la demande du Sénat fut par exemple réalisée par la Cour des comptes une étude sur l'impact des contrats aidés et des aides à l'emploi, les instances et commissions consultatives placées sous l'autorité du Premier ministre ou encore un contrôle sur l'Agence nationale de valorisation de la recherche. Ainsi entre 2003 et 2007, sur 29 études effectuées avec les investigations de la Cour des comptes, 20 ont été réalisées par un membre du groupe majoritaire (UMP). Elles révèlent le souci de la majorité sénatoriale et du groupe majoritaire de contrôler la politique budgétaire gouvernementale, en ne prétextant pas l'harmonie des majorités pour s'y soustraire. Par ailleurs, comme le note Guy Carcassonne, la plupart des sujets sont « choisis en commun par la majorité et par l'opposition »³³⁸⁸, l'affiliation politique du parlementaire rapporteur n'exclut donc pas que d'autres formations issues de la minorité partagent de telles initiatives.

Si la LOLF n'a pas modifié la structure de la LF, elle a en revanche modifié l'orientation du contrôle parlementaire et le rôle d'assistance de la Cour des comptes. La

³³⁸³ K. BLAIRON, « L'évolution des rapports entre les pouvoirs budgétaires », *Politeia*, 2009, n°15, p. 427.

³³⁸⁴ J. BONNET, « L'évolution du contrôle par la Cour des comptes de l'exécution du budget de l'Etat », *RFFP*, n°59, 1997, p. 63.

³³⁸⁵ *Ibid.*

³³⁸⁶ J. CLUZEL, « Pratiques budgétaires et efficacité de l'Etat : le point de vue de la commission des finances du Sénat », *RFFP*, n°46, 1994, p. 172.

³³⁸⁷ Entre 2002 et 2006, 28 demandes d'enquêtes ont été formulées auprès de la cour des comptes et 23 ont donné lieu à la publication d'un rapport d'information. La commission des finances demande quatre à six enquêtes par ans », in J. ARTHUIS, « Les rapports de la Cour des comptes au Parlement : le point de vue du Président de la commission des finances du Sénat », *RFFP*, n°99, 2007, p. 60.

³³⁸⁸ G. CARCASSONNE, *La Constitution, op. cit.*, p. 236.

Cour livre en effet, « ses analyses sur l'exécution des crédits par mission et par programme. Elle évalue la pertinence des enveloppes globalisées et fongibles mises à la disposition des ministres »³³⁸⁹. Indépendamment de leur appartenance à la majorité, les parlementaires ont ainsi la possibilité d'avoir une connaissance minutieuse des dépenses et recettes par Ministère et surtout d'obtenir vérification des prévisions du Gouvernement. La LOLF a ainsi « contribué à resserrer les liens étroits qui unissaient la Cour des comptes et le Parlement »³³⁹⁰. S'observe désormais la fréquence des demandes d'enquêtes transmises annuellement, des demandes relatives à l'exécution des lois de règlement et la transmission des rapports particuliers ou de manière plus innovante, l'organisation d'un débat budgétaire.

La Cour des comptes a souhaité à la fois améliorer « le réalisme et la compréhension des prévisions budgétaires et renforcer l'efficacité du contrôle parlementaire »³³⁹¹, par la fixation au printemps du Débat d'Orientation Budgétaire. Ce débat vient précéder la discussion annuelle de la LF et permet donc au Sénat « de débattre en amont des textes financiers et avancer ses propres réflexions »³³⁹². Ce procédé a été mis en œuvre par une convention parlementaire, « en dehors de tout cadre normatif »³³⁹³ avant d'être consacré à l'article 58 de la LOLF. Le Gouvernement est tenu à cette occasion d'exprimer « les présupposés économiques et sociaux qui l'ont déterminé à arrêter le budget tel qu'il est proposé aux assemblées »³³⁹⁴. La Cour des comptes assure ainsi « l'organisation d'un débat éclairé reposant sur des éléments objectifs »³³⁹⁵.

Le Sénat a « longtemps réclamé »³³⁹⁶ l'organisation d'un tel débat. Or celui-ci s'est tenu de manière régulière, depuis la fin de la session parlementaire 1995-1996, en vue de la discussion du projet de loi de finances pour 1997. Organisé pour la première fois en 1990 alors même que les majorités étaient en discordance, ce débat n'avait plus eu lieu entre 1990 et 1996. Il s'inscrit dans une perspective de renforcer le Parlement et c'est devant le Sénat que le Ministre de l'économie des finances, lui-même ancien sénateur, réaffirmera cette

³³⁸⁹ P. JAN, « Le Parlement et la Cour des comptes », *op. cit.*, p. 110.

³³⁹⁰ P. SEGUIN, « La LOLF et la Cour des comptes », *op. cit.*, p. 46.

³³⁹¹ J. BONNET, « L'évolution du contrôle par la Cour des comptes de l'exécution du budget de l'Etat », *op. cit.*, p.60.

³³⁹² J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 131.

³³⁹³ P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, La Documentation française, Paris, 2005, p. 107.

³³⁹⁴ C. DEBBASCH, J-M. PONTIER, J. BOURDON, J-C. RICCI, *op. cit.*, p. 962.

³³⁹⁵ P. MONGE, *op. cit.*, p. 219.

³³⁹⁶ C. PONCELET, « La Cour des comptes et le Parlement introduction », *op. cit.*, p. 126.

volonté³³⁹⁷. Ce débat permet au Parlement de débattre « des grandes options politiques et des grands équilibres économiques »³³⁹⁸. Cependant le Débat d’Orientation Budgétaire peut porter sur des aspects très précis de la politique gouvernementale. Le débat de contrôle budgétaire a concerné les frais de justice, la gestion de la dette de l’Etat, le service public de l’équarrissage et plus largement « toutes les problématiques dans l’hémicycle »³³⁹⁹. Un tel débat nécessite une information complète des parlementaires. À cette fin, la Cour produit « un rapport préliminaire au rapport sur l’évolution de l’économie nationale et sur les orientations des finances publiques qui structure le débat d’orientation budgétaire »³⁴⁰⁰. Le rôle essentiel du Parlement ne se situe donc pas tant dans le vote de ces programmes que « dans le suivi et le contrôle de leur mise en œuvre : contrôle en cours d’exécution entraînant éventuellement la modification des objectifs et/ou des moyens déployés pour les atteindre ; mais surtout, dans le contrôle *a posteriori*, le Parlement ayant alors véritablement la faculté de porter un jugement éclairé sur la réalisation des programmes »³⁴⁰¹. Il en résulte que la réhabilitation du contrôle parlementaire en matière budgétaire et financière doit bénéficier notamment à la majorité qui, suivant la structure du Parlement, se doit d’être informée au plus près du coût financier des mesures législatives auxquels par définition, elle a consenti du moins à l’Assemblée nationale.

L’assistance de la Cour des comptes au Parlement est au cœur de « la revalorisation du contrôle parlementaire et plus globalement de la fonction des députés et sénateurs, qui y trouvent matière à réflexion pour leurs initiatives législatives »³⁴⁰². L’information renouvelée, dont disposent les parlementaires, est « le gage d’une autorisation éclairée »³⁴⁰³ dont le produit doit bénéficier à l’ensemble des parlementaires, indépendamment de leur appartenance à la majorité ou à telle structure du Parlement. Avec le vote de la LOLF « se dessine pour la Cour, un rôle nouveau d’instrument d’aide à la décision du Parlement »³⁴⁰⁴

³³⁹⁷ « Ce que nous souhaitons, c’est que le Parlement soit bien un acteur essentiel des grands choix budgétaires », in JO débat, Sénat, séance du 22 mai 1995, session 1995-1996, p. 3.

³³⁹⁸ J. BONNET, *op. cit.*, p. 60.

³³⁹⁹ C. WALINE, « Le Sénat et la LOLF », *RFFP*, n°97, 2007, p. 38.

³⁴⁰⁰ P. JAN, « Le Parlement et la Cour des comptes », *op. cit.*, p. 110.

³⁴⁰¹ X. VANDENDRIESSCHE, « Le Parlement entre déclin et modernité, *Pouvoirs*, n°99, 2001, p. 63.

³⁴⁰² P. JAN, « Le Parlement et la Cour des comptes », *op. cit.*, p. 113.

³⁴⁰³ J. GICQUEL, « La reparlementarisation : une perspective d’évolution, *Pouvoirs*, n°126, 2008, p. 55.

³⁴⁰⁴ C. BAZY-MALAUURIE, « Les rapports de la Cour des comptes et du Parlement », *RFFP*, n°99, 2007, p. 55.

et avec lui, celui d'un meilleur contrôle de la majorité parlementaire sur le Gouvernement auquel la seconde chambre procède assidument.

2. *Le développement constant des débats parlementaires relatifs au contrôle de la politique interne et externe gouvernementale*

Le bicamérisme doit être envisagé comme une structure parlementaire conférant à un lieu de débat, où s'exprime en séance plénière et de façon constante, des échanges libres, destinés à éclairer l'ensemble des formations politiques et des élus y siégeant. Dans un régime parlementaire tel que celui de la V^e République, et depuis l'alternance de 1981, la seconde chambre a entendu, avec ou sans l'intervention du constituant, se doter d'outil permettant l'organisation régulière de débats parlementaires. Ces procédés déclaratoires du contrôle informatif ne sauraient profiter à la seule majorité de son hémicycle, mais à l'ensemble du Sénat et du Parlement plus généralement, indépendamment des relations entretenues avec le Gouvernement.

« Pour alimenter la semaine de contrôle »³⁴⁰⁵, la Conférence des présidents du Sénat a prévu à la demande d'un groupe politique, d'une commission, de la commission des affaires européennes ou d'une délégation (Art.73 *undecies* RS), l'inscription à l'ordre du jour, d'un « débat d'initiative sénatoriale ». Instauré lors de la modification du règlement du Sénat, par le vote de la résolution du 2 juin 2009, il s'agit d'un procédé audacieux, codifiant une convention parlementaire³⁴⁰⁶ permettant de concilier l'avis technique des commissions avec celui des parlementaires présents en séance et sur des sujets politiquement variés.

Compte tenu de leur banalisation, ces débats se sont insérés dans une sorte d'analyse de la mise en œuvre du programme législatif du Gouvernement afin d'en révéler les succès ou les revers. Ainsi, à l'initiative du groupe UC fut réalisé le 26 mai 2010, un débat sur le bilan du dispositif d'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires, promesses électorales du Chef de l'État dont le groupe, membre de la majorité sénatoriale, partageait les orientations. Dans le même sens avait été demandé quelques mois plus tôt, à l'initiative du

³⁴⁰⁵ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 132.

³⁴⁰⁶ La première application a été réalisée le 10 février 2004 suite au débat organisé sur les travaux de la mission commune d'information sur la canicule, in JO débats Sénat, séance du 10 février 2004, Session 2003-2004, p.11, cité par P. MONGE, *op. cit.*, p. 215.

groupe UMP, un débat sur l'évaluation de la loi instaurant un service minimum dans les transports. L'objectif était de renforcer « l'action de contrôle de l'assemblée (seconde) sur la politique gouvernementale »³⁴⁰⁷. Sur des sujets moins politiques, des débats ont pu s'organiser sur des thèmes intéressant davantage la gestion des collectivités territoriales et le quotidien des Français, tels que le débat sur les conséquences de la tempête Xynthia (2009-2010), la couverture numérique (2010-2011) ou l'industrie automobile (2011-2012).

La tenue et la teneur de ces débats, comme le note Alain Delcamp, permettent, « à partir d'un phénomène d'opinion ou d'un fait précis, de commencer à structurer une réaction collective, de faire apparaître la réalité et la complexité des problèmes posés et d'amorcer une régulation susceptible de déboucher au niveau législatif »³⁴⁰⁸. Il s'agit pour les sénateurs, privés de débats consécutifs à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, de proposer « un débat concurrent de l'hypothèse de l'article 49 de la Constitution »³⁴⁰⁹. Ces débats ont été particulièrement utilisés par les « groupes minoritaires » du Sénat, ce qui permet à ces derniers d'attirer l'attention de la majorité sénatoriale et gouvernementale sur plusieurs sujets importants pour la vie de la Nation³⁴¹⁰. Si les débats d'initiative sénatoriale restent « un instrument à visée purement informative »³⁴¹¹, ils ne dispensent par le Gouvernement, qui généralement n'est pas absent des débats, d'écouter les préoccupations exposées par les sénateurs, indépendamment de leur appartenance la majorité.

Plus systématiquement, interviennent à l'occasion de la séance publique des deux assemblées des débats parlementaires sur les déclarations orales gouvernementales. Quelles que soient leur forme ou leurs initiatives et bien qu'elles ne puissent dans le cadre du Sénat mettre en jeu la responsabilité politique du Gouvernement, « elles constituent un puissant moyen d'orienter la politique gouvernementale »³⁴¹² et permettent de pallier l'inégalité constitutionnelle de son absence devant la seconde chambre.

³⁴⁰⁷ F. LAFFAILLE, « L'exception sénatoriale ou l'étrange puissance de la seconde chambre », in, *Pouvoir exécutif et parlement de nouveaux équilibres ?*, *op. cit.*, p. 499.

³⁴⁰⁸ A. DELCAMP, « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », *op. cit.*, p. 118.

³⁴⁰⁹ Pr. MONGE, *op. cit.*, p. 215.

³⁴¹⁰ Lors de la session 2013-2014, les différents groupes parlementaires sont demandés respectivement : 5 (CRC), 4 (RDSE), 3 (UC), 2 (UMP), 1 (Ecologiste), 1 (socialiste) débats en séance publique au titre de l'article 73 *undecies* RS.

³⁴¹¹ H. JOZEFOWICZ, *op. cit.*, p. 366.

³⁴¹² C. DEBBASCH, J.-M. PONTIER, J. BOURDON et J.-C. RICCI, *op. cit.*, p. 958.

Aux termes de l'article 49 al.4 C., le Gouvernement peut prononcer devant le Sénat un discours de « politique générale ». On remarque que contrairement à l'alinéa 1^{er} applicable devant la seule Assemblée nationale, le terme « programme » n'est pas mentionné à l'alinéa 4, ce qui laisserait entrevoir un aspect supplémentaire d'inégalité dans le bicamérisme de la V^e République. La notion de « programme » n'est pas mentionnée dans la mesure où la responsabilité du Gouvernement n'est pas « mise en jeu »³⁴¹³ devant le Sénat. En réalité, la notion a aujourd'hui perdu une large part de son sens comme de son usage. Depuis 1981, la plupart des Chefs de Gouvernement ont demandé à l'Assemblée nationale de se prononcer sur un discours de politique générale et non sur le programme gouvernemental, d'autant que certains ne l'engagèrent pas (Michel Rocard, Edith Cresson et Pierre Bérégovoy). Depuis 1993, tous les Chefs de Gouvernement se sont prêtés à cet exercice, mais la notion de « programme » ne ressort pas des débats. Pierre Avril y voit « une convention interprétative »³⁴¹⁴, ayant conduit à son abandon progressif, sans aucune espèce de préjudice pour la seconde chambre et corrélativement sans incidence sur la qualification du bicamérisme de la V^e République.

Avec l'alternance de 1981, s'observe un certain « parallélisme »³⁴¹⁵ entre le procédé de l'article 49 alinéa 1^{er} C. à l'Assemblée nationale et l'usage de l'article 49 alinéa 4 C. au Sénat conduisant à une certaine égalité entre les deux assemblées. Depuis 1975, ce procédé de l'alinéa 4^{ème} a été utilisé 18 fois par le Gouvernement et la fréquence de son utilisation permet d'associer réellement le Sénat à la politique gouvernementale, faute pour celui-ci de la sanctionner juridiquement par la censure. De manière très régulière, les Premiers ministres vont engager la responsabilité de leur Gouvernement dès la formation de celui-ci devant l'Assemblée nationale et quasi-systématiquement ensuite demanderont au Sénat l'approbation de la politique générale³⁴¹⁶. En ne se trouvant pas privée de déclaration de

³⁴¹³ J. BOUDON, *Manuel de droit constitutionnel, t.2, La V^e République*, PUF, 2014, p. 204.

³⁴¹⁴ P. AVRIL, « Une convention *contra legem* : la disparition du « programme » de l'article 49 de la Constitution », in *Mélanges en l'honneur de J. Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 14.

³⁴¹⁵ J-C. COLLIARD, *La Constitution de la V^e République : analyses et commentaire*, op. cit, p. 1266.

³⁴¹⁶ Jacques Chirac : 9 avril 1986 (Engagement de la responsabilité politique lors de la formation du Gouvernement devant l'Assemblée nationale) et le 15 avril 1986 se déroulera au Sénat, le discours de politique générale (Art.49 al.4 C.), Edouard Balladur le 8 avril 1993 et le 15 avril 1993, Alain Juppé le 23 mai 1995 et le 24 mai 1995, puis le 15 novembre 1995 et le 16 novembre 1995, Jean-Pierre Raffarin le 3 juillet 2002 et le 4 juillet 2002, puis le 5 avril 2004 et le 7 avril 2004, Dominique de Villepin, le 8 juin 2005 puis le 9 juin 2005, François Fillon le 3 juillet 2007 et le 4 juillet 2007.

politique générale, la seconde chambre et à travers elle, le bicamérisme de la V^e République se trouve réhabilitée.

La constance de l'usage du 49 alinéa 4^{ème} par les Premiers ministres « témoigne de la considération du Gouvernement pour la seconde assemblée, qui se trouve ainsi associée à sa politique, dans des conditions qui ne sont pas au fond très différentes de la pratique de l'article 49. La confiance n'est sollicitée que lorsqu'elle est assurée »³⁴¹⁷. Les alinéas 1^{er} et 4 de l'article 49 semblent avoir une fonction identique. On observe ainsi un « parallélisme » organique (entre les deux assemblées), matériel (désuétude de la notion de « programme »), et finaliste entre les deux alinéas de l'article 49 C.

Les configurations majoritaires n'ont pas toujours permis l'utilisation du dernier alinéa de l'article 49. Sous la IX^{ème} législature, Michel Rocard réussit cependant à obtenir le vote favorable du Sénat sur la politique de la France à l'égard des PECO, le 20 novembre 1989 et le 16 janvier 1991 sur la politique au Moyen-Orient. Dans le second cas, cette déclaration eut lieu le jour même où le Gouvernement demandait la confiance de l'Assemblée nationale sur un discours de politique générale. Le premier Chef du Gouvernement du second septennat de François Mitterrand privilégia les relations cordiales avec la seconde chambre en raison de la relativité de sa majorité à l'Assemblée nationale. Un tel usage par le Gouvernement permet d'en déduire qu'« obtenir un vote du Sénat n'est pas sans importance pour marquer l'unité de la France lors d'une crise exceptionnelle et l'on eut sans doute mal compris que le Sénat ne fût pas associé à la politique alors menée »³⁴¹⁸. Il s'agit pour le Gouvernement de rechercher l'harmonie institutionnelle et l'apaisement des relations parlementaires, tout particulièrement lorsque les majorités parlementaires ne coïncident pas.

L'usage par le Gouvernement de l'article 49 al.4 C. ne doit pas être envisagé comme un simple procédé constitutionnel démagogique à l'égard du Sénat et aux conséquences politiques inexistantes. Dans le système majoritaire de la V^e République, ce procédé peut permettre de pallier la faible cohésion de la majorité à l'Assemblée nationale. Conformément à l'intention des constituants, une majorité rétive et instable « peut-être mieux dominée par

³⁴¹⁷ P. AVRIL, J. et J-E. GICQUEL, *op. cit.*, p. 335.

³⁴¹⁸ M. LASCOMBE et G. TOULEMONDE, *Droit constitutionnel de la V^e République*, L'harmattan, 13^{ème} éd., 2015, p. 122.

un Gouvernement qui obtient le soutien du Sénat »³⁴¹⁹. La faiblesse numérique de la majorité sous la VIII^{ème} législature, sa relativité sous la IX^{ème} et sa faible cohésion sous la X^{ème}, ont conduit les différents Premiers ministres « à faire fonctionner le bicamérisme égalitaire, afin de faire pression sur l'Assemblée nationale et de la conduire à soutenir cette politique »³⁴²⁰.

La controverse juridique d'une éventuelle responsabilité du pouvoir exécutif devant le Sénat est aujourd'hui obsolète. Le « Sénat » n'est pas mentionné dans les articles 49 et 50 C. relatifs à la démission du Gouvernement. La réprobation d'une déclaration gouvernementale par le Sénat « n'entraîne pas sur le plan constitutionnel la démission du Gouvernement »³⁴²¹. Toujours est-il qu'un rejet par le Sénat emporte des conséquences politiques sur l'opinion parlementaire, voire électorale, et explique « la réserve des Chefs de Gouvernement qui ne s'aventurent sur ce terrain qu'en étant assurés d'un soutien suffisamment large pour contrer d'éventuelles dissidences attendues ou imprévisibles »³⁴²².

En période de concordance des majorités parlementaires, on ne constate pas un usage fréquent des articles 49 al.1^{er} et 4 C, alors même que les relations entre la majorité des deux assemblées auraient pu le laisser légitimement entrevoir. Sous la XIII^{ème} législature, François Fillon engagea la responsabilité de son Gouvernement au regard de la politique étrangère et notamment de la réintégration de la France dans l'OTAN. Devant le Sénat, le Gouvernement se borna à donner lecture de la déclaration, mais n'employa curieusement pas l'article 49 al.4 C. La perte de la majorité absolue par le groupe UMP lors des élections de 2008 et les positions moins « atlantistes » de la majorité sénatoriale peuvent être une explication de ce choix.

La symétrie des majorités ne conduit pas nécessairement à l'emploi de l'article 49 al.4 par le Gouvernement. Ainsi en fut-il à l'occasion de la XIV^{ème} législature. Alors même « qu'ils disposaient d'une majorité au Sénat »³⁴²³, Jean-Marc Ayrault et Manuel Valls, n'utilisèrent pas le procédé, mais recoururent à l'article 50-1 C. issue de la révision du 23 juillet 2008. Ainsi, après sa nomination à Matignon, Jean-Marc Ayrault engagea la responsabilité de son Gouvernement devant l'Assemblée nationale, mais ne fit pas usage du

³⁴¹⁹ J. CADART, *op. cit.*, p. 939.

³⁴²⁰ *Ibid.*, p. 940.

³⁴²¹ P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, *op. cit.*, p. 126.

³⁴²² *Ibid.*, p. 127.

³⁴²³ M. LASCOMBE et G. TOULEMONDE, *op. cit.*, p. 122.

4^{ème} alinéa de l'article 49 au Sénat. Voulant cependant « délivrer un message particulier aux membres de la Haute Assemblée et au premier chef à sa majorité »³⁴²⁴, le Premier ministre utilisa, le 4 juillet 2012, l'article 50-1 C. dont l'emploi ne nécessite pas un vote des parlementaires sauf si le Gouvernement en fait la demande. Sceptiques quant à la configuration relative de la majorité sénatoriale, les deux Premiers ministres décidèrent de ne pas donner suite à un vote. « L'incertitude du résultat »³⁴²⁵, en raison notamment de l'abstention des députés communistes, à l'occasion de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement lors de sa formation à l'Assemblée nationale, laissait présager un vote identique au Sénat qui aurait été interprété comme un désaveu politique pour la nouvelle majorité gouvernementale nouvellement arrivée au pouvoir.

Sur le fond, comme le relève Philippe Bachschmidt, il s'agissait bien d'une déclaration de politique générale aux termes de l'article 49, mais procéduralement il s'agissait d'une déclaration faite par le Gouvernement « sur un sujet déterminé » suivant la rédaction de l'article 50-1³⁴²⁶. Que ce soit par l'emploi de l'article 49 al.4 C. ou le détournement fonctionnel de l'article 49 al.1 C. les différents Chef de Gouvernement, indépendamment des relations majoritaires, n'ont pas négligé le soutien du Sénat dans les débats gouvernementaux, ce qui tend à rétablir l'équilibre du bicamérisme de la V^e République.

Issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 50-1 C. dispose que « le Gouvernement peut (...), faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à un débat et peut s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité ». Cette disposition ne figurait pas parmi les initiatives du comité Balladur. Introduite à l'occasion des débats parlementaires par l'Assemblée nationale et non par le Gouvernement, cet article témoigne d'une préoccupation de la majorité parlementaire comme aux deux structures du Parlement, celle d'être davantage associée à la politique gouvernementale par l'instauration régulière d'un débat contradictoire en séance publique avec le Gouvernement.

³⁴²⁴ J. BENETTI, « Les premiers pas du Gouvernement devant les assemblées », *Constitutions*, 2012, p. 418.

³⁴²⁵ *Ibid.*

³⁴²⁶ P. BACHSCHMIDT, « Avril 2014 : une succession de déclarations du gouvernement devant le Parlement », *Constitutions*, 2014, p. 167.

L'article 50-1 C. doit encourager la tenue de débats indépendamment de la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement et ainsi mieux associer l'ensemble des assemblées à la politique gouvernementale. Cette disposition a eu pour finalité de « renouveler le contrôle parlementaire et de permettre des échanges entre le Gouvernement et ses opposants en dehors des procédures contraignantes et, en réalité, désuètes de l'article 49 de la Constitution »³⁴²⁷. L'article 132 RAN laisse à la Conférence des présidents le soin de régler les débats. Dans une organisation similaire à celle du TLP, la moitié du temps est de droit attribuée aux « groupes d'opposition », le temps restant étant réparti entre les autres groupes à raison de leur importance numérique. Chaque groupe disposant d'un délai minimum de 10 minutes. Au Sénat, l'article 39 alinéa 3 bis RS renvoyant à l'article 29 ter dispose que la Conférence des présidents peut fixer une durée globale de temps pour le débat, auquel cas, l'ensemble des groupes disposent d'un temps minimum identique, le temps restant étant repartitionné à la proportionnelle des groupes suivant leur importance numérique. Par exception le temps global est de 1h (depuis la résolution du 13 mai 2005) et chaque groupe dispose d'un délai minimum de cinq minutes et de trois pour les NI, le temps restant étant repartitionné à la proportionnelle des groupes. Dans l'organisation des débats comme dans la répartition du temps de parole dans l'hémicycle, le Sénat privilégie une nouvelle fois « au principe de spécificité, les principes d'égalité et de non-discrimination »³⁴²⁸ entre l'ensemble des formations politiques de son hémicycle.

Le Gouvernement « peut faire une même déclaration, simultanément ou successivement, devant l'Assemblée nationale et le Sénat, mais ne l'impose point, de sorte que le Gouvernement peut réserver à l'une ou l'autre des deux assemblées à la fois la teneur de ses propos et la faculté pour les parlementaires d'en débattre, voire d'en délibérer par un vote »³⁴²⁹. En dépit de la détention d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale, on observe que les demandes de votes par le Gouvernement à la suite d'un débat organisé aux termes de l'article 50-1 sont rares. Lors de la XIV^{ème} législature, sur les 5 déclarations initiées par le Gouvernement, seule 1 fit l'objet d'un vote (2012-2013) et 1 sur 3 entre 2013-2014. Le refus du Gouvernement de demander un vote peut notamment résulter d'une

³⁴²⁷ P. MONGE, *op. cit.*, p. 187.

³⁴²⁸ *Ibid.*, p. 188.

³⁴²⁹ X. PRETOT, *La Constitution de la V^e République : analyses et commentaire*, *op. cit.*, p. 1275.

connaissance de divisions au sein de la majorité que le vote pourrait révéler au grand jour, fragilisant ainsi sa cohésion.

Sous la XIV^{ème} législature, les déclarations du Gouvernement à l'Assemblée nationale ont généralement été réitérées au Sénat suivant les mêmes modalités révélant un bicamérisme égalitaire. Entre 2012 et 2013, la parité a été observée par le Gouvernement, tant au regard des sujets débattus qu'au regard des modalités de discussion. Il en fut ainsi des nouvelles perspectives européennes, du projet de programme et de stabilité ou encore la situation en Syrie. En revanche, lors de la session 2013-2014, le Gouvernement organisa un débat sur la stabilité financière de la France, mais alors que le texte fit l'objet d'un débat et d'un vote à l'Assemblée nationale, il n'en fut pas de même au Sénat alors même que les majorités coïncidaient. La configuration plus hétérogène de la majorité sénatoriale laissait entrevoir un risque d'opposition risquant une nouvelle fois, de faire apparaître publiquement la division de la majorité parlementaire.

L'article 50-1 C. peut également être mis en œuvre à l'initiative des groupes parlementaires. Le constituant a entendu rattacher cette prérogative à l'un des droits dont disposent les « groupes minoritaires » ou de l'opposition au titre de l'article 51-1 C.

Lors de la XIV^{ème} législature, les groupes parlementaires furent à l'initiative de 16 (2012-2013) et de 10 (2013-2014) déclarations. Indépendamment de leur origine, ces déclarations révèlent un souci pour la majorité des parlementaires d'amener le Gouvernement à un débat et d'en rendre compte publiquement à l'opinion. Le Gouvernement dispose juridiquement de la discrétion de faire droit à la demande émanant d'un groupe parlementaire d'initier un débat comme d'en réglementer les modalités, toutefois les statistiques révèlent la bonne volonté du Gouvernement d'ouvrir le débat avec sa majorité et plus largement avec l'ensemble du Parlement. Cette initiative du constituant permet « de revaloriser le Parlement et de renforcer les prérogatives du Parlement et des minorités »³⁴³⁰.

Aux termes de l'article 35 C., issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le contrôle parlementaire de l'action militaire du Gouvernement se compose de deux

³⁴³⁰ P. MONGE, *op. cit.*, p. 189.

éléments. Tout d'abord, un contrôle informatif permettant également aux parlementaires des deux chambres de bénéficier d'éléments communicatifs relatifs à l'envoi de troupes militaires par le Gouvernement ; en second lieu un contrôle parlementaire équilibré destiné à autoriser le prolongement du stationnement des troupes militaires au-delà d'un délai de quatre mois.

L'alinéa 2 de l'article 35 C. dispose que « le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger au plus tard trois jours après le début de l'intervention ». Le Gouvernement est alors astreint à une obligation juridique de communiquer également aux deux chambres du Parlement les informations motivant sa décision d'envoyer des troupes militaires. Le Parlement bicaméral a obtenu ainsi du constituant « un droit à l'information »³⁴³¹. En revanche, le constituant n'a pas entendu « préciser les modalités »³⁴³² formelles, matérielles et temporelles que devait prendre cette information parlementaire. Cette omission peut présenter un risque non négligeable dans le système majoritaire de la V^e République. Le Gouvernement pourrait se borner à communiquer des informations à teneur superficielle. Or cette crainte s'est révélée infondée. Le 22 mars 2011 à l'occasion de l'opération en Libye, le Premier ministre effectua une déclaration solennelle devant chacune des deux chambres et un débat s'en suivit le jour même. Sous la XIV^{ème} législature, un changement est observé. Ces déclarations eurent lieu sous l'égide du Ministre de la Défense ou du Ministre des Affaires étrangères au Sénat, tandis que le Premier ministre se présenta seul à l'Assemblée nationale. Il convient cependant de relever que les déclarations furent prononcées le même jour dans les deux assemblées et suivant les mêmes modalités³⁴³³. Le Gouvernement n'est pourtant nullement tenu de réaliser une déclaration, qui demeure la forme la plus élevée d'information parlementaire, ni d'organiser un débat, ce dernier demeurant facultatif au titre de l'article 35 C. En conséquence, « la pratique dépasse les exigences du texte »³⁴³⁴ et révèle le respect par leur Gouvernement de chacune des deux structures du Parlement, en leur délivrant une information identique et non différente suivant la configuration de la majorité respective.

³⁴³¹ « Notamment par l'usage du présent de l'indicatif », in M. AILINCAI, « Le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées à l'étranger », *RDV*, 2011, p. 136.

³⁴³² A. BLANDIN, « Article 35 de la Constitution : état de l'information du Parlement sur les interventions militaires à l'étranger », *RFDC*, n°105, p. 11.

³⁴³³ Le 16 janvier 2013 pour le Mali, le 10 décembre 2013 pour le Centrafrique, le 24 septembre 2014 pour l'Irak.

³⁴³⁴ A. BLANDIN, *op. cit.*, p. 11.

Le vote de l'autorisation militaire visant à prolonger le stationnement des troupes à l'étranger au-delà d'une durée de quatre mois a été instauré à l'époque d'une concordance des majorités parlementaires. Les rapports de force entre les deux assemblées sont demeurés relativement identiques. Le 22 septembre 2008, le Sénat vota l'autorisation du prolongement de l'intervention des forces armées en Afghanistan, mais le groupe socialiste du Sénat comme celui de l'Assemblée nationale vota contre. Le 28 janvier 2009 à l'occasion du prolongement de l'intervention des forces armées pour 5 opérations (Côte-d'Ivoire, Liban, Afghanistan, Kosovo, Centrafrique), le groupe socialiste du Sénat choisit l'abstention comme son homologue de l'Assemblée nationale. Le 12 juillet 2011 concernant la Libye, le groupe de l'opposition des deux assemblées (socialiste) vota favorablement le prolongement de l'engagement des forces armées. Enfin, tous les groupes parlementaires des deux chambres votèrent l'autorisation de prolongation de l'intervention au Mali, le 22 avril 2013. La teneur des sujets mentionnés à l'article 35 C. ne permet pas de retrouver le clivage majorité/opposition. L'analyse des scrutins révèle un vote consensuel au sein comme entre les deux chambres du Parlement bicaméral.

Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 131 RAN, chaque groupe dispose paritairement d'un délai de trente minutes (1h pour le débat tenant à l'information de l'engagement des forces armées). L'inapplication du TLP ou de la répartition du temps parlementaire au prorata de l'effectif des groupes est ici la bienvenue, dans la mesure où l'ensemble des forces parlementaires, indépendamment de leurs affinités politiques doivent pouvoir bénéficier d'un droit d'information équivalent sur des sujets par définition transmajoritaires. Les manœuvres d'obstruction de l'opposition demeurant peu visibles sur de tels sujets, la répartition paritaire du temps de parole entre la majorité et l'opposition est opportune.

À l'instar du contrôle budgétaire, « est ainsi instaurée, sous conditions, une véritable « réserve du Parlement », une nouvelle compétence formelle d'approbation d'une décision de l'Exécutif en matière diplomatico-militaire »³⁴³⁵. Le constituant a ainsi entendu réhabiliter le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale dans l'autorisation préalable au prolongement du stationnement des troupes militaires à l'étranger, contrôle dont

³⁴³⁵ A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du parlementarisme négatif à la française ? : Une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009 », *Jus politicum*, n°6, 2011, p. 25.

la seconde chambre n'a pas été exclu, révélant la pleine association du bicamérisme au contrôle de la politique militaire gouvernementale.

L'examen des différents procédés de contrôle parlementaire en séance publique explique que le « Parlement bicaméral n'est pas cantonné à un renversement du Gouvernement, mais qu'il peut exercer une mission permanente de surveillance de l'activité gouvernementale »³⁴³⁶. Au sein comme entre les deux chambres, la majorité parlementaire ne lésine pas à demander effectivement au Gouvernement les moyens d'information nécessaires à la mise en œuvre législative de son programme politique. Grâce aux débats organisés en séance publique et suivant les différentes formes prises par les outils du contrôle parlementaire, « le Sénat, comme l'Assemblée nationale, entend valoriser ses travaux, dont les finalités sont multiples : rassurer, prévenir, informer la population et les décideurs, mais aussi proposer et éclairer le processus décisionnel »³⁴³⁷. En ne réservant par leur disposition comme leur usage à la majorité ou à telle structure du Parlement, les moyens d'information mis en œuvre permettent d'offrir un soutien avisé et conditionné au Gouvernement, notamment dans la mise en œuvre du contrôle d'autorisation préalable.

Paragraphe 2 : L'extension du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale par l'entremise des commissions parlementaires

En dehors de la séance publique, le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale peut être réalisé de manière plus insolite par les commissions parlementaires des deux assemblées. Avec la conjonction de « l'inexistence de mécanismes de responsabilité gouvernementale au Sénat et de leur neutralisation par le fait majoritaire à l'Assemblée nationale »³⁴³⁸, le Parlement bicaméral a entendu rénover en profondeur les modalités du contrôle parlementaire propre aux commissions permanentes. Ces commissions ne doivent pas être envisagées dans leur seule fonction législative, comme des

³⁴³⁶ M. VERPEAUX, *Droit constitutionnel français*, PUF, 2^{ème} éd., 2015, p. 391.

³⁴³⁷ « Il s'agit finalement, grâce à l'alimentation d'un dialogue permanent avec le gouvernement, de contribuer à la détermination de la ligne politique », in P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, 2014, p. 218.

³⁴³⁸ P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, op. cit., p. 418.

organes destinés au perfectionnement normatif des textes, mais également comme des structures chargées de réaliser des investigations temporaires sur la politique mise en œuvre législativement et administrativement par le Ministère (A). Profitant de la distanciation vis-à-vis du phénomène majoritaire et des attributions en matière de contrôle conférées par le constituant, le Sénat va utiliser les différents organes parlementaires pour mener des investigations et évaluer pleinement la politique gouvernementale (B).

A. La mise en œuvre effective du pouvoir d'investigation des commissions parlementaires

Avec l'alternance de 1981, il apparaît à la seconde chambre, que les procédés d'investigation parlementaires ne sont pas jalousement confisqués par la majorité et utilisés en fonction des configurations majoritaires. D'abord les parlementaires peuvent également réaliser des enquêtes parlementaires sur un objet précis et pour une durée limitée. (1). En second lieu, afin de pallier les entraves juridiques à l'usage de ce procédé, furent consentis aux parlementaires des pouvoirs complémentaires de contrôle (2).

1. L'extension des pouvoirs d'enquête du Parlement bicaméral

Au sein du Parlement, les commissions d'enquête se sont développées « en même temps que le régime parlementaire s'est solidement établi en France »³⁴³⁹. Dans la catégorie des procédés de contrôle informatif mis à la disposition collective des parlementaires des deux assemblées, ces commissions représentent le « fleuron »³⁴⁴⁰ des moyens institutionnels dédiés au contrôle de la politique gouvernementale. Les commissions d'enquête doivent être rattachées aux procédés de contrôle parlementaire permettant aux élus des deux assemblées de former temporairement des instances spécialement en charge du recueil d'éléments d'information, « soit sur la gestion, administrative, financière ou technique de services ou d'entreprises publiques, soit sur des faits déterminés, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées »³⁴⁴¹. Avec l'apparition du phénomène majoritaire, la

³⁴³⁹ D-G. LAVROFF, *op. cit.*, p. 585.

³⁴⁴⁰ P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, *op. cit.*, p. 113.

³⁴⁴¹ A-M. LE POURHIET, *Droit constitutionnel*, Economica, 3^{ème} éd., 2010, p. 450.

constitution des commissions d'enquête va permettre au Sénat de mener un contrôle effectif de la politique conduite par le Gouvernement. Par l'intervention du pouvoir constituant dérivé en 2008, les commissions d'enquête, qui jusque-là relevaient de la seule volonté du législateur et ainsi de la majorité, peuvent être créées par des minorités, notamment au Sénat dans le cadre de l'exercice de la fonction de contrôle.

La première commission d'investigation parlementaire créée sous la V^e République a été mise en place par le Sénat en 1960. Il s'agissait de la commission de contrôle relative à la réunion des théâtres lyriques nationaux et la célérité de cette initiative illustre la volonté de la seconde chambre de se saisir pleinement des moyens parlementaires conférés par le législateur aux assemblées. L'apparition du phénomène majoritaire engendrera rapidement une solidarisation de la majorité de l'Assemblée nationale avec le Gouvernement et le faible usage des commissions d'enquête et de contrôle. Entre 1960 et 1971, on note 1 seule constitution de commission d'enquête à l'Assemblée nationale contre 5 au Sénat (4 de contrôle et 1 d'enquête).

Face à cette initiative prématurée, les députés n'ont pas voulu « être en reste »³⁴⁴² sur leurs collègues sénateurs. Le départ du général de Gaulle et les présidences de Georges Pompidou et de Valéry Giscard d'Estaing ont constitué une période de regain dans la constitution des commissions d'enquête que l'alternance de 1981 confirmera. En revanche, les différentes législatures témoignent d'une forte accapuration par la majorité gouvernementale de la présidence comme des rapports des commissions. Entre 1970 et 1981, l'Assemblée nationale créa 16 commissions d'enquête et 4 commissions de contrôle. L'ensemble des présidences comme des rapports furent conférés à des membres de la majorité gouvernementale. Une telle répartition sera maintenue après 1981 à l'occasion des VII et VIII^{ème} législatures. Cette répartition illustre la volonté de la majorité de contrôler l'action du Gouvernement, mais dans la mesure où l'opposition n'est pas associée à la direction de ces instances, l'effectivité réelle des investigations parlementaires menées tend à s'amenuiser. À la suite du scandale des abattoirs de la Villette en 1970, l'opposition à la majorité gouvernementale de l'Assemblée nationale demanda la création d'une commission

³⁴⁴² J. DESANDRE, « Les commissions d'enquêtes ou de contrôle : secret ou publicité des travaux ? », *Pouvoirs*, n°34, 1985, pp. 51-66.

d'enquête, mais cette dernière refusa de faire droit à la demande. Le Sénat se saisit alors de cette initiative manquée, laissant à la seconde chambre « le bénéfice moral d'enquête sur des sujets d'actualité, tandis que l'Assemblée nationale semblait vouloir étouffer les scandales »³⁴⁴³. Durant cette période, le Sénat créa certes moins de commissions que l'Assemblée nationale, mais l'importance des sujets traités et le pluralisme observé dans la répartition des responsabilités témoignent d'un profond attachement du Sénat à la fonction d'investigation parlementaire, comme à l'association des groupes composant son hémicycle. Entre 1970 et 1980, Pierre Marcilhacy (NI) se verra confier deux présidences de commissions³⁴⁴⁴, ce qui démontre l'importance accordée par le Sénat aux compétences individuelles des parlementaires dont les qualités priment sur l'appartenance aux groupes parlementaires.

L'alternance de 1981 ne conduit pas une accapitation des postes à responsabilité par le groupe RPR en dépit de l'opposition manifeste du Sénat à la majorité gouvernementale. Ainsi la GD, a-t-elle disposé en 1983 de 2 présidences avec Jacques Pelletier et Etienne Dailly. La majorité sénatoriale n'a ainsi pas entendu priver les groupes historiques de la seconde chambre³⁴⁴⁵ de postes à responsabilité au sein des instances en charge du contrôle parlementaire. Le critère politique n'est donc pas « le seul à être pris en compte dans l'octroi d'une présidence de commission d'enquête »³⁴⁴⁶ au Sénat.

La IX^{ème} législature et la configuration relative de la majorité gouvernementale ont conduit à l'expérimentation de la première répartition paritaire entre majorité et opposition dans les instances directionnelles des commissions d'enquête et de contrôle. Sous les Gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy furent créées 11 commissions d'enquête et de contrôle et pour la première fois sous la V^e République la majorité consentit à un partage des responsabilités. Il ne s'agit pas d'une initiative isolée, car elle concernait la moitié des

³⁴⁴³ P. AVRIL, « Les nouvelles tendances du Parlement français », *France forum*, n°136, 1975, p. 10.

³⁴⁴⁴ Commission d'enquête sur la conception, la construction, l'aménagement et la gestion des abattoirs de la Villette (1970) et commission de contrôle sur les écoutes téléphoniques (1973).

³⁴⁴⁵ Marcel Pellenc (GD) avait obtenu le rapport de la première commission de contrôle parlementaire créée en 1960 par le Sénat.

³⁴⁴⁶ L. FONDRAZ, *op. cit.*, p. 243.

instances créées³⁴⁴⁷. Cette parité ne devait se reproduire qu'avec la XII^{ème} législature³⁴⁴⁸, précédant la création des « binômes majorité/opposition » sous la XIII^{ème}. Ce partage et cette concession de la majorité résultent d'une convention parlementaire. Le 15 septembre 1988, la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale avait établi qu'à chaque année parlementaire, lorsqu'un président de groupe demandait la création d'une commission d'enquête à l'occasion de l'ordre du jour complémentaire, « les autres présidents de groupes refuseraient de s'y opposer »³⁴⁴⁹. Si la mesure a été constamment renouvelée chaque année de la IX^{ème} législature, le partage des responsabilités entre la minorité et la majorité n'était pas pour autant garanti. Ainsi, le 23 mai 1990, l'UDF demanda la constitution d'une commission d'enquête sur la gestion du Fonds d'Action Sociale qui l'obtint, mais le groupe socialiste conserva la présidence et le rapport.

Une nouvelle convention parlementaire devait apparaître à l'occasion de la constitution d'une commission de contrôle relative aux cycles universitaires le 24 mai 1991. Entre 1991 et 2009, un groupe parlementaire à l'origine de la demande de constitution d'une commission d'enquête, dont l'objet a été retenu par la Conférence des présidents, obtient de droit la Présidence ou le rapport de celle-ci. Cette convention fut codifiée par l'insertion d'un article 140-1 RAN, disposition auquel le Conseil constitutionnel ne releva aucun grief constitutionnel³⁴⁵⁰.

³⁴⁴⁷ Commission de contrôle sur le fonctionnement et le devenir des premiers cycles universitaires présidée par Yves Févrille (UDF) et rapportée par Jean Giovannelli (socialiste). Du 14 mai au 14 novembre 1991, la Commission d'enquête sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales sous la V^e République fut présidée par Pierre Mazeaud (RPR) et rapportée par Jean Le Garrec (socialiste). Commission d'enquête chargée d'étudier la situation actuelle et les perspectives de l'industrie automobile française présidée par Jacques Masdeu-Arus (RPR) et rapportée par Guy Bêche (socialiste). Commission d'enquête sur la situation depuis dix ans et les perspectives de la presse et de l'audiovisuel présidée par Michel Péricard (RPR) et rapportée par Bernard Schreiner (socialiste). Commission d'enquête sur les tentatives de pénétration de la Mafia en France présidée par François d'Aubert (RPR) et rapportée par Bertrand Gallet (socialiste).

³⁴⁴⁸ 8 commissions d'enquêtes furent créées et 4 firent l'objet d'une parité dans l'attribution du rapport et de la présidence entre la majorité et l'opposition. Commission d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales et de la canicule présidée par Claude Evin (socialiste) et rapportée par François d'Aubert (UMP), Commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale présidée par Augustin Bonrepaux (socialiste) et rapportée par Hervé Mariton (UMP), Commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement présidée par André Vallini (socialiste) et rapportée par Philippe Houillon (UMP), Commission d'enquête relative à l'influence des mouvements à caractère sectaire et aux conséquences de leurs pratiques sur la santé physique et mentale des mineurs présidée par Georges Fenech (UMP) et rapportée par Philippe Vuilque (socialiste).

³⁴⁴⁹ J-P. VALETTE, *Droit constitutionnel*, L'Harmattan, 2013, p. 317.

³⁴⁵⁰ « La fonction de président ou celle de rapporteur revient de plein droit à un membre du groupe auquel appartient le premier signataire de la proposition de résolution du vote de laquelle résulte la création de la commission d'enquête ou, en cas de pluralité de propositions, de la première déposée, sauf si ce groupe fait connaître au Président de l'Assemblée sa décision de ne revendiquer aucune des deux fonctions », disposition déclarée conforme dans sa décision n°2003-470 DC du 9 avril 2003.

L'effectivité de la participation de l'opposition aux postes de direction des commissions législatives comme non législatives réside dans l'attribution du rapport. Ce n'est que sous la X^{ème} législature que le premier rapport d'une commission d'enquête fut confié à l'opposition à l'occasion de la commission d'enquête sur les sectes rapportée par Jacques Guyard (socialiste) et présidée par Alain Gest (RPR). Il fallut attendre la dernière session de la XII^{ème} législature pour retrouver une telle initiative avec la commission d'enquête relative à l'influence des mouvements à caractère sectaire et aux conséquences de leurs pratiques sur la santé physique et mentale des mineurs rapportée par Philippe Vuilque (socialiste) et présidée par Georges Fenech (UMP). Cette expérience de la dévolution d'un rapport à l'opposition ne fut pas renouvelée sous ladite législature.

La prégnance du phénomène majoritaire à l'Assemblée nationale avait abouti à un effet confiscatoire des postes à responsabilité (Présidence et rapport) en commission d'enquête. Dans une résolution du 7 juin 2006 modifiant son règlement, l'Assemblée nationale avait adopté le principe de parité des fonctions « exécutives » entre la majorité et l'opposition au sein des commissions d'enquête, mais faute de définition juridique de ces notions, le Conseil constitutionnel dans une décision du 22 juin 2006 avait prononcé sa censure. À l'occasion de la révision du 23 juillet 2008, le pouvoir constituant dérivé devait introduire la répartition paritaire des fonctions « exécutives » au sein du règlement des assemblées parlementaires. L'article 143 al.3 RAN issu de la révision du 27 mai 2009 dispose désormais que la fonction de président ou de rapporteur d'une commission d'enquête échoit de droit à un membre du « groupe » d'opposition. Le Sénat adopta une démarche identique avec la résolution du 2 juin 2009 modifiant l'article 6 bis RS. Toutefois son règlement ne mentionne pas les groupes, mais simplement « la majorité et l'opposition ». Cette différence de terminologie d'apparence anodine devait emporter des conséquences dans la représentation de la minorité.

Une différence importante sous la XIV^{ème} législature a été observable. À l'Assemblée nationale, l'ensemble des commissions d'enquête entre 2012 et 2014 ont été présidées ou rapportées par le groupe majoritaire (socialiste). Si la majorité gouvernementale a entendu respecter le principe d'une parité avec l'opposition, force est néanmoins de constater qu'elle n'a pas cédé une représentation aux minoritaires. Le règlement de l'Assemblée nationale ne mentionne pas la représentation du groupe majoritaire, mais celle du groupe d'opposition.

Son absence aurait laissé supposer quelques concessions du groupe majoritaire au profit des minoritaires membres de la majorité gouvernementale (Ecologistes ou RRDP), ce que la pratique a démenti.

Au Sénat, sur les six commissions d'enquête créées durant cette période, le groupe majoritaire (socialiste) n'en a rapporté que deux et seulement à raison du droit de tirage dont il bénéficiait. Les quatre autres furent rapportées par un groupe minoritaire en vertu de l'article 6 bis RS qui dispose que « chaque groupe a droit à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire. (...) ». Lorsque le groupe à l'origine de la demande de création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sollicite la fonction de rapporteur pour l'un de ses membres, elle est de droit s'il le souhaite ». Le règlement du Sénat ne fait pas mention du « groupe » d'opposition. En revanche ce dernier a toujours obtenu une responsabilité exécutive à l'instar de l'Assemblée nationale. L'absence de mention du groupe majoritaire a permis une représentation davantage pluraliste des minoritaires alliés au groupe majoritaire, sans pour autant aboutir à un effet confiscatoire au profit de celui-ci. Le Sénat privilégie une nouvelle fois le partage pluraliste des fonctions de président et rapporteur au sein des commissions en refusant au groupe majoritaire le monopole des responsabilités exécutives au sein des commissions d'enquête.

Au Bureau des commissions d'enquête, la minorité sénatoriale a toujours été mieux représentée au Sénat qu'à l'Assemblée nationale. Si la majorité sénatoriale a conservé la plupart du temps la présidence et le rapport, elle a néanmoins admis la représentation de l'ensemble des groupes parlementaires parmi les postes de vice-présidents ou de secrétaires des commissions d'enquête et cela indépendamment des configurations majoritaires par rapport au Gouvernement.

L'article 143 RAN issu de la résolution du 27 mai 2009 dispose en son premier alinéa que « les nominations (au Bureau) ont lieu en s'efforçant de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes ». Cette disposition permet une représentation de tous les groupes politiques au sein des organes directeurs de la commission d'enquête, sous réserve une nouvelle fois du bon vouloir de la majorité. Le règlement du Sénat ne précise pas un tel objectif de représentation. L'analyse de la composition du bureau des commissions d'enquête au Sénat, et plus particulièrement

depuis 1998, révèle une constante représentation de l'ensemble des forces parlementaires. L'organisation de la composition (nom et nombre des organes directeurs) des commissions d'enquête n'est pas précisée par le règlement du Sénat contrairement à celui de l'Assemblée nationale³⁴⁵¹. Cette absence a permis d'obtenir la meilleure représentation possible de son hémicycle. En bénéficiant d'une meilleure représentation et par le desserrement des contraintes juridiques liées à l'initiative des commissions d'enquête, l'opposition peut apparaître au sein des deux assemblées comme « le porte-parole de l'institution parlementaire elle-même en suscitant un développement de cet instrument de contrôle »³⁴⁵². La constitutionnalisation des commissions d'enquête lui permet d'obtenir une meilleure représentation au sein des instances non législatives du contrôle parlementaire.

La composition des commissions d'enquête des deux assemblées doit permettre « une représentation suffisante de l'ensemble des forces politiques »³⁴⁵³. Le chiffre retenu à l'Assemblée nationale (30) et au Sénat (21) assure une représentation proportionnelle à l'effectif total des parlementaires comme des groupes y siégeant. En dépit de l'application originelle du scrutin majoritaire aux termes de l'ordonnance du 17 novembre 1958, les membres « du Parlement ont préféré qu'il y'ait une représentation de la minorité à côté de celle de la majorité et la pratique s'est établie d'assurer une représentation de la minorité dans toutes les commissions d'enquête. Tous les groupes y sont représentés, même les moins importants »³⁴⁵⁴.

L'alternance de 1981 a permis, en dehors du cadre fixé par le législateur, l'émergence de pratiques offrant une meilleure représentation des groupes parlementaires au prorata de leur effectif. S'est alors développée au sein des deux assemblées, une représentation proportionnelle des groupes parlementaires alors que celle-ci n'était pas envisagée par le règlement des deux assemblées ou par l'ordonnance du 17 novembre. En retenant le principe de la représentation proportionnelle pour la composition des commissions d'enquête, la loi du 20 juillet 1991 aboutit une nouvelle fois à cette codification d'une convention parlementaire admise au sein des deux assemblées, mais expérimentée de longue date par le

³⁴⁵¹ Art.143 al.1 RAN.

³⁴⁵² X. VANDENDRIESSCHE, « Le Parlement entre déclin et modernité », *op. cit.*, p. 67.

³⁴⁵³ D-G. LAVROFF, *op. cit.*, p. 588.

³⁴⁵⁴ *Ibid.*

Sénat. Nés de la pratique avant d'être codifiés par étapes successives, comme le note Georges Bergougous, « les binômes paritaires, en associant majorité et opposition pour pacifier leurs rapports, s'inscrivent parfaitement dans le mouvement de revalorisation du Parlement »³⁴⁵⁵. La majorité parlementaire et le Gouvernement, ont ainsi entériné par l'écrit les assouplissements juridiques à la logique majoritaire que les acteurs parlementaires avaient admis.

La constitutionnalisation des commissions d'enquête avait pour objectifs d'améliorer non seulement l'association de l'opposition aux travaux des commissions d'enquête, mais aussi l'effectivité du contrôle d'investigation sur la politique gouvernementale. En dépit de la prégnance du fait majoritaire, la réhabilitation de la fonction de contrôle parlementaire par le constituant témoigne « de la capacité des groupes majoritaires et d'opposition à s'associer pour dépasser l'affrontement partisan »³⁴⁵⁶. L'opposition est désormais « ancrée dans le système de la V^e République »³⁴⁵⁷ et non plus marginalisée par la majorité. Une nouvelle fois, les deux assemblées parlementaires n'ont pas entendu offrir de la même façon à la minorité la création d'une commission d'enquête.

L'article 141 RAN confère le droit pour chaque président d'un groupe minoritaire ou de l'opposition d'obtenir une fois par session que la création d'une commission d'enquête soit inscrite au rôle de la Conférence des présidents. Il s'agit d'une avancée non négligeable dans la mesure où la majorité, siégeant en Conférence des présidents, ne peut que faire droit à une telle demande. De plus, il convient de réunir une majorité des trois cinquièmes dans l'hémicycle pour repousser la proposition de résolution de la minorité visant à créer une commission d'enquête. Il s'agira pour la majorité de trouver numériquement, au-delà généralement de son effectif, « une majorité renforcée hostile au principe de l'enquête »³⁴⁵⁸ voulue par la minorité. Quantitativement, aux termes d'une législature, chaque groupe de l'opposition ou minoritaire peut « espérer »³⁴⁵⁹ avoir 4 commissions d'enquête. Cependant

³⁴⁵⁵ G. BERGOUGOUS, « Le binôme majorité-opposition », *op. cit.*, p. 45.

³⁴⁵⁶ D. JOUVE, « Les droits de l'opposition à la suite de la révision constitutionnelle de 2008 : atténuation ou renforcement de la démocratie majoritaire ? », *RDP*, 2014, p. 453.

³⁴⁵⁷ G. BERGOUGOUS, « Le binôme majorité-opposition », *op. cit.*, p. 45.

³⁴⁵⁸ A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du parlementarisme négatif à la française : une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009 », *op. cit.*, p. 26.

³⁴⁵⁹ G. TOULEMONDE et M. LASCOMBE, *op. cit.*, p. 144.

le fait majoritaire peut rapidement prévaloir. La discussion en séance publique des initiatives de la minorité soumet cette dernière au pouvoir discrétionnaire de la majorité.

La majorité peut utiliser son droit d'amendement afin de recentrer les investigations parlementaires sur un terrain moins « glissant » pour le Gouvernement. Ainsi en a-t-il été sous la XIII^{ème} législature avec l'initiative du groupe SRC de création d'une commission d'enquête relative aux dépenses d'étude d'opinion financées par des crédits budgétaires votés par le Parlement et celle du groupe GDR relative à la santé des salariés des restructurations permanentes, aux nouvelles formes d'organisation du travail et aux méthodes de gestion de personnel à France Télécom. La nouvelle majorité élue en 2012 a utilisé le même procédé à l'occasion de la création d'une commission d'enquête sur la gestion des manifestations à Paris depuis le 16 mai 2012, que le groupe UMP instigateur renonça à défendre en séance publique. Le maintien des barrières juridiques et le fait majoritaire à l'Assemblée nationale n'ont pas permis une pleine effectivité de l'obtention par la minorité du droit d'obtenir une commission d'enquête. Il ne s'agit pas pour la minorité d'un droit parlementaire d'obtenir la création d'une commission d'enquête, mais davantage d'un droit à obtenir sa discussion en séance publique.

L'article 6 bis du règlement du Sénat dispose que « tous les groupes sans distinction ont droit chaque année à la création d'une commission d'enquête ». Le groupe majoritaire, les « groupes minoritaires » et d'opposition sont donc ici placés sur un strict pied d'égalité. À la seconde chambre, ce droit s'exerce sans intervention de la majorité tant dans l'inscription à l'ordre du jour que dans sa ratification en séance publique. Au Sénat la Conférence des présidents « prend acte de la demande de création », alors qu'à l'Assemblée nationale, la majorité statue en séance publique. Le règlement du Sénat est davantage favorable à la minorité, puisque comme le notent, Pierre Avril et Jean Gicquel, « l'opportunité politique n'est en soit pas appréciée »³⁴⁶⁰ par la majorité.

La majorité gouvernementale issue de l'alternance de 1981 s'est désormais affranchie de la confiance qu'elle accordait au Gouvernement pour créer des commissions d'enquête sur certains sujets intéressant directement l'opinion. Il convient de citer à cet égard

³⁴⁶⁰ P. AVRIL et J. et J-E. GICQUEL, *op. cit.*, p. 362.

les évènements médiatiques ayant provoqué une vive émotion collective nationale³⁴⁶¹, les difficultés économiques et financières³⁴⁶² ou encore les problèmes sociétaux³⁴⁶³. Lors de l'alternance de 1981, le Sénat a multiplié leur création, mais elles répondaient davantage à une volonté d'apporter des éclaircissements à l'opinion que de gêner l'action gouvernementale. Le Sénat et l'Assemblée nationale ont ainsi créé des commissions d'enquête sur des sujets relativement similaires alors même que les majorités parlementaires étaient en dysharmonie³⁴⁶⁴. Ces initiatives démontrent la capacité des deux assemblées à œuvrer à l'adaptation de la norme législative et de l'action publique lorsque les situations l'exigent.

Lorsque les majorités parlementaires ne concordaient pas, plusieurs initiatives du Sénat doivent être saluées pour l'importance des sujets choisis alors que la majorité gouvernementale ne les avait pas envisagés, telle que la commission de contrôle sur l'application des dispositions concernant les déchets industriels toxiques (1983), la commission de contrôle sur la situation en Nouvelle-Calédonie (1984) ou encore la commission d'enquête sur le système transfusionnel français (1991). Depuis 1981, on observe un développement de la création des commissions d'enquête et de contrôle au Sénat. Pour autant il ne faut pas établir un lien entre l'initiative de la création et la configuration des majorités. On assiste à un retour « à la formule plus économique et moins politique »³⁴⁶⁵. Le Sénat entend mesurer les conséquences financières des initiatives du Gouvernement.

³⁴⁶¹ Commission d'enquête relative aux événements de novembre et décembre 1986, Commission d'enquête sur le régime étudiant de sécurité sociale (scandale de la MNEF), Commission d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales et de la canicule, Commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement.

³⁴⁶² Commission d'enquête sur la situation du Crédit Lyonnais, Commission d'enquête sur les causes économiques et financières de la disparition d'AIR LIB, Les causes du projet de fermeture de l'usine Goodyear d'Amiens-Nord et ses conséquences économiques, sociales et environnementales et les enseignements liés au caractère représentatif qu'on peut tirer de ce cas.

³⁴⁶³ Commission d'enquête sur l'état des connaissances scientifiques et les actions menées à l'égard de la transmission du sida au cours des dix dernières années en France et à l'étranger, Commission d'enquête sur les sectes, Commission d'enquête sur les conditions de libération des infirmières et du médecin bulgares détenus en Libye et sur les récents accords franco-libyens.

³⁴⁶⁴ En 1982 fut par exemple créée, la Commission de contrôle sur les services de l'État chargés d'une mission de sécurité publique en liaison avec une initiative de l'Assemblée nationale relative aux activités du service d'action civique. En 1999 avec la Commission d'enquête sur le fonctionnement des forces de sécurité en Corse (Assemblée nationale) et celle relative à la conduite de la politique de sécurité menée par l'État en Corse (Sénat). En 2000, avec la Commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France (Sénat) et celle sur la situation dans les prisons françaises (Assemblée nationale).

³⁴⁶⁵ P. AVRIL, « Les innovations sénatoriales », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 116.

La solidarité qui unit le Gouvernement et l'Assemblée nationale peut expliquer le refus par la majorité d'investigations sur certains sujets susceptibles de mettre le Gouvernement en difficulté. Dans cette configuration, le Sénat se fait le porte-voix sur des sujets délaissés par la majorité et entend proposer des solutions législatives afin de répondre aux attentes de l'opinion. À l'époque de la coïncidence des majorités parlementaires, le Sénat n'a pas délaissé les investigations parlementaires au nom d'une prétendue solidarité gouvernementale. Entre 1986 et 1988, le Sénat créa la commission d'enquête sur les manifestations étudiantes de novembre et décembre (1986) et la commission de contrôle sur les opérations financières sur le capital des sociétés privatisées (1988). Ces deux projets de loi furent portés par le Gouvernement de Jacques Chirac. Bien qu'ayant voté favorablement ces textes, le Sénat ne s'est pas estimé affranchi d'en apprécier les conséquences. Enfin, les commissions parlementaires se sont intéressées aux aspects régaliens de l'État, tels que la diplomatie ou les interventions militaires à l'étranger³⁴⁶⁶. Les deux assemblées du Parlement bicaméral procèdent dorénavant et plus effectivement depuis 1981 à des investigations sur le domaine « réservé hier au pouvoir exécutif »³⁴⁶⁷. Si le Sénat multiplie les initiatives, il affirme au passage « la spécificité de ses thématiques de réflexion, afin de refonder le bicamérisme sur la différenciation des fonctions exercées par les deux chambres »³⁴⁶⁸.

L'effectivité des commissions d'enquête se mesure essentiellement aux suites législatives conséquentes à leur création. Depuis 1981, un grand nombre de lois ont été initiées ou modifiées grâce à l'intervention de ces commissions et le Sénat comme l'Assemblée nationale ont eu également leur rôle à jouer dans les modifications normatives apportées à l'état du droit ou des réformes « législatives ou administratives »³⁴⁶⁹. Grâce à la pluralité des saisines et des objets traités, ces commissions parviennent à révéler

³⁴⁶⁶ La commission sénatoriale sur la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'Accord de Schengen (1991).

³⁴⁶⁷ J. GICQUEL, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *op. cit.*, p. 55.

³⁴⁶⁸ P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, *op. cit.*, p. 165.

³⁴⁶⁹ M. VERPEAUX, *op. cit.*, p. 394. La dissolution du service d'action civique en 1982 (Commission sénatoriale de contrôle sur les services de l'État chargés d'une mission de sécurité publique et Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les activités du service d'action civique), l'interdiction du financement des partis politiques par les dons des personnes morales par la loi du 19 janvier 1995 (Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales sous la V^e République en 1991), La loi n° 2001-504 du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, dite loi About-Picard (Commission d'enquête sur les sectes créée en 1995 à l'Assemblée nationale).

« la défaillance des pouvoirs publics ou des lacunes dans la réglementation et de proposer des remèdes »³⁴⁷⁰. L'enquête parlementaire permet de solliciter les éléments « d'appréciation et de formaliser les conclusions et critiques »³⁴⁷¹. En révélant et recherchant des solutions législatives, visant à pallier les défaillances du législateur et de la majorité, les commissions d'enquête ne doivent pas être envisagées comme un simple outil du contrôle parlementaire, mais tendent également à posséder une fonction normative, s'inscrivant dans les finalités du bicamérisme.

L'efficacité des commissions d'enquête a bénéficié de l'initiative du législateur d'accroître les pouvoirs des commissions d'enquête avec l'allongement, à l'initiative du Sénat, de la durée des investigations de 4 à 6 mois et le développement du pouvoir d'enquête sur pièces et sur place (loi du 19 juillet 1977) et la publicité des travaux comme la fin du régime dualiste de ces commissions (20 juillet 1991). Les initiatives du Sénat ont régulièrement souligné les faiblesses de ces structures parlementaires d'investigation. Ces commissions contribuent à « instaurer un dialogue utile, susceptible d'engendrer des réformes »³⁴⁷², d'une part, entre le Gouvernement et la majorité parlementaire et, d'autre part, entre ce dernier et le Parlement bicaméral. La commission d'enquête exerce « un véritable audit en ce qu'elle se fait juge non pas de la légalité, qu'elle apprécie parfois et désapprouve sans – normalement – la juger, mais de l'opportunité d'une politique gouvernementale, d'une activité étatique, du comportement des hommes politiques »³⁴⁷³.

Au sein du Parlement, les commissions d'enquête ont non seulement « permis aux Assemblées de remplir avec efficacité leur mission de contrôle et d'alerte du Gouvernement comme de l'opinion publique, mais elles ont aussi, la plupart du temps, permis de trouver des réponses non partisans aux problèmes qu'elles identifiaient »³⁴⁷⁴. Depuis 1981 le Gouvernement se montre plus coopératif avec sa majorité comme avec les deux composants du Parlement lorsque l'une de ces structures a décidé la création d'une commission

³⁴⁷⁰ J. CLUZEL, *Le Sénat dans la société française*, op. cit, p. 111.

³⁴⁷¹ G. COLLY, *La Constitution de la V^e République Analyses et commentaires*, op. cit, p.703.

³⁴⁷² E. VALLET, « Les commissions d'enquête parlementaire sous la cinquième République », *RFDC*, n°54, 2003, p. 275.

³⁴⁷³ *Ibid*, p. 278.

³⁴⁷⁴ B. RULLIER, « Le Parlement sous la XI^{ème} législature 1997-2002 », op. cit, p. 592.

d'enquête. Le droit d'enquête parlementaire découle, « des principes du droit qu'ont les chambres de légiférer spontanément et de contrôler les actes des ministres ; et s'éclairer comme elles l'entendent »³⁴⁷⁵. La dualité du Parlement permet ainsi de se saisir d'une pluralité de sujets, en ne remettant pas à la seule majorité ou à une seule chambre le droit d'initier, d'investiguer et de donner suite aux problèmes qu'elle aurait identifiés. Les commissions favorisent l'existence d'une « culture »³⁴⁷⁶ de contrôle parlementaire entre le Gouvernement et les deux structures du Parlement. Le Sénat demeure attaché à « sa fonction de relais vis-à-vis de l'opinion publique »³⁴⁷⁷. Cette capacité d'écoute et d'analyse se traduit, comme le note Pauline Türk, « par la sélection des sujets retenus pour la création des commissions d'enquête, mais surtout par la volonté de prise en charge et d'anticipation des sujets d'intérêt public »³⁴⁷⁸. À ces moyens principaux d'investigation mis à la disposition des commissions, le Sénat a ajouté des instances non législatives afin de desserrer le carcan juridique de la rationalisation et de la logique majoritaire.

2. *Les organes complémentaires de contrôle mis à la disposition des commissions non législatives des assemblées*

Parmi les structures parlementaires rattachées au contrôle de l'action gouvernementale, les commissions parlementaires peuvent créer des structures parlementaires permanentes ou temporaires destinées à améliorer les investigations sur l'action du Gouvernement. Il s'agit d'organes spécialisés pouvant être « internes » (propres à une ou aux deux chambres) ou « externes »³⁴⁷⁹ (abritant une délégation de chaque assemblée). À « défaut de valeur législative »³⁴⁸⁰ et de pouvoir de contrainte sur la politique gouvernementale, ces instances apparaissent comme des formations spécialisées dont l'influence informative sur les parlementaires ne s'est jamais laissée démentir dans le système majoritaire. Les délégations parlementaires et les missions d'information parlementaire constituent l'illustration une nouvelle fois de la pratique des acteurs parlementaires de la création d'instances en l'absence des textes et également de la

³⁴⁷⁵ A. ESMEIN, *op. cit.*, p. 1043.

³⁴⁷⁶ P. BLACHER, *op. cit.*, p. 120.

³⁴⁷⁷ D. MAUS, « Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement », *op. cit.*, p. 127.

³⁴⁷⁸ P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, *op. cit.*, p. 158.

³⁴⁷⁹ O. DORD, *op. cit.*, p. 102.

³⁴⁸⁰ G. CARCASSONNE et M. GUILLAUME, *op. cit.*, p. 217.

contribution du Sénat avec l'alternance de 1981, de renforcer les moyens du contrôle parlementaire vis-à-vis du Gouvernement.

Depuis les années 1990, le Sénat marque sa préférence en faveur « d'instances permanentes dotées de spécialisations assez larges qui procèdent à l'examen des questions de leur ressort et à l'établissement de rapports »³⁴⁸¹. Les délégations parlementaires forment au sein des deux assemblées « des organes permanents d'information et de contrôle spécialisés dans des domaines présentant des problématiques transversales »³⁴⁸². Dans une décision du 27 juillet 1982, le Conseil constitutionnel n'a relevé aucun grief constitutionnel quant à la création des délégations parlementaires et a rattaché celles-ci à la fonction de contrôle du Parlement³⁴⁸³. En développant des nouvelles instances, indépendamment des configurations majoritaires et des relations avec le Gouvernement, la seconde chambre s'inscrit dans le respect des finalités du bicamérisme, à savoir assurer une meilleure information des élus de la Nation.

Les premières délégations parlementaires sont intervenues par l'intermédiaire du Sénat et de la pratique parlementaire. En 1972 fut créée la délégation parlementaire relative à l'ORTF qui constitua le premier « organe permanent et commun aux deux assemblées du Parlement »³⁴⁸⁴, à l'instar de la CMP ou de la réunion du Congrès. De plus, il s'agissait d'un organe interparlementaire dont la source ne résidait pas « dans les textes constitutifs de la cinquième République »³⁴⁸⁵, démontrant la volonté commune des assemblées et de la majorité de créer des instances nouvelles et de pallier les insuffisances du constituant ou du législateur.

³⁴⁸¹ G. COLLY, *op. cit.*, p. 704.

³⁴⁸² http://www.senat.fr/offices_deleg_observatoire/index.html

³⁴⁸³ Cons. const., 82-142 DC, 27 juillet 1982, « Considérant de même qu'il n'est pas interdit au législateur, dans le cadre de l'organisation du travail législatif, de créer des organismes qui seront associés à la préparation du plan et fourniront tant au Gouvernement qu'au Parlement des informations et des suggestions, dès lors qu'en aucun cas leurs avis n'aurent force obligatoire et que le Gouvernement demeure libre de procéder à son gré à toutes autres consultations qu'il jugera utiles et de conduire, dans le plein exercice de ses droits, la préparation et la présentation des projets de loi, l'exécution des lois de plan et le contrôle de celle-ci ; que les dispositions de la loi relatives à la création et au rôle des délégations parlementaires et de la commission nationale de planification ne contreviennent pas à ces principes et, dès lors, ne sont pas contraires à la Constitution ».

³⁴⁸⁴ J. LAPORTE, « Les délégations parlementaires », *RFSP*, 1981, p. 125.

³⁴⁸⁵ *Ibid.*

Indépendamment des différentes configurations majoritaires, le Sénat et l'Assemblée nationale ont institué, après l'alternance de 1981, plusieurs délégations et offices communes aux deux assemblées. Parmi les principaux offices, a été créé par la loi du 8 juillet 1983, votée à l'initiative du Sénat, l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques. Il s'agit d'un organe bicaméral, constitué de 18 sénateurs et 18 députés, ayant pour objet d'« informer le Parlement des conséquences des choix scientifiques et technologiques afin notamment d'éclairer ses décisions ». L'objectif de sa création était d'éviter que « l'exécutif reste seul pourvoyeur des informations et expertises dans ces domaines en tentant de se doter de sources indépendantes »³⁴⁸⁶. Organe illustratif de la volonté conjointe des deux assemblées et de leur majorité respective, cet office s'apparente à un organe de « coordination bicamérale des travaux »³⁴⁸⁷. La création et la survie de cette instance, aux alternances de la majorité s'inscrit résolument dans une perspective conjointe des deux assemblées conforme à la logique du bicamérisme, consistant à « renforcer les pouvoirs d'expertise du Parlement, indépendamment des sources habituelles d'information, c'est-à-dire de l'exécutif »³⁴⁸⁸.

Parmi les délégations parlementaires créées, plusieurs ne survécurent pas au système majoritaire de la V^e République. La loi du 31 décembre 1979 a créé la délégation parlementaire sur les problèmes démographiques (quinze députés et dix sénateurs), qui fut supprimée par la loi du 15 juin 2009. L'Assemblée nationale avait initialement souhaité la création de deux délégations, « une pour chaque assemblée »³⁴⁸⁹, initiative à laquelle le Sénat s'est opposé préférant la constitution d'un organe interparlementaire à la veille de l'alternance de 1981. Cet organisme s'est notamment illustré par une certaine ouverture aux minorités dans sa composition³⁴⁹⁰, mais chargé initialement de suivre les conséquences relatives à la mise en place de L'Interruption Volontaire de Grossesse, son maintien ne se justifie plus aujourd'hui. Sa disparition résulte de l'épuisement de son objet initial, et non des conséquences institutionnelles liées aux alternances.

³⁴⁸⁶ G. CARCASSONNE, « La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle », in *La Constitution de la cinquième république*, O. DUHAMEL et J-L. PARODI (dirs.), PFNSP, 1985, p. 333

³⁴⁸⁷ J-P. DUPRAT, « Le Parlement entre modernisation et attentisme », *LPA*, n°54, 19 décembre 2008, p. 35.

³⁴⁸⁸ J-P. CAMBY et P. SERVENT, *op. cit.*, p. 138.

³⁴⁸⁹ J. DESANDRE, « Les délégations parlementaires », *op. cit.* p. 90.

³⁴⁹⁰ Le groupe RPR du Sénat possédait 3 sur 10 sièges en 2000 et 5 en 2003.

La loi du 29 juillet 1982 a créé la délégation relative à la planification (quinze membres par chambre), supprimée par la loi du 15 juin 2009. La délégation devait comporter une structure unique plaçant le Sénat en situation d'infériorité avec 6 délégués contre 10 pour l'Assemblée nationale. Le Sénat exigea « une parité dans la composition des délégations »³⁴⁹¹, à laquelle le Gouvernement fit droit. Dans le même sens, le 25 juin 1999 a été créée la délégation à l'aménagement du territoire (quinze députés et quinze sénateurs), supprimée par la loi du 15 juin 2009. Du fait de sa mission constitutionnelle, le Sénat accueillit favorablement cette instance. À l'exception de la XI^{ème} législature, la composition de la délégation de l'Assemblée nationale a été imprégnée du fait majoritaire puisque sous la XII^{ème} législature le groupe majoritaire (UMP) possédait 8 sièges sur 15. Au Sénat, la délégation représenta davantage la configuration de l'hémicycle, le groupe RPR ne possédant 6 sièges sur 15 (2000) et 7 en 2004.

L'ensemble de ces instances illustrent la volonté commune des deux assemblées d'accéder à des sources d'information et d'expertise indépendantes du Gouvernement. Beaucoup de ces structures ne survécurent pas du fait, comme le note Pauline Türk, de « l'absence de vue d'ensemble des problématiques et d'un risque d'émiettement des personnels administratifs, de dispersion des moyens et des crédits entre les commissions et autres organes de travail « satellites (des commissions) »³⁴⁹². Leur création révèle cependant une certaine mésinformation de la part du Gouvernement à la majorité, que cette dernière suivant les structures du Parlement bicaméral, entend compenser par la création de nouvelle structure.

Parmi les délégations encore en activité et communes aux deux assemblées, la loi du 12 juillet 1999 a créé dans chacune des deux assemblées une délégation relative au droit des femmes. Au Sénat, la présidence de cette instance fut conférée à un membre de l'opposition en la personne de Dinah Derycke (socialiste). À l'Assemblée nationale, cette instance a toujours été présidée par le groupe majoritaire³⁴⁹³. Certaines délégations propres à la seconde chambre ont été ensuite reproduites à l'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale a ainsi

³⁴⁹¹ J. DESANDRE, *op. cit.*, p. 90.

³⁴⁹² P. TÜRK, « Le statut des commissions permanentes », *LPA*, n°254, 19 décembre 2008, p. 71.

³⁴⁹³ Martine Lignières-Cassou (socialiste, 1999-2002), Marie-Jo Zimmermann (UMP, 2002-2012), Catherine Coutelle (SRC, depuis 2012).

suivi l'initiative du Sénat de créer le 17 juillet 2012 une délégation à l'outre-mer, à l'instar de celle mise en place en octobre 2011 avec l'alternance de la majorité sénatoriale. En créant de nouvelles instances de contrôle parlementaire, le Sénat constitue un véritable laboratoire d'investigation dont les expériences sont suivies d'effet à l'Assemblée nationale à raison de leur succès auprès des parlementaires.

Instituée par la loi du 9 octobre 2007, la délégation relative au renseignement est actuellement la seule délégation paritaire entre les deux assemblées (4 députés et 4 sénateurs). Il s'agit d'un organe paritaire, d'une part, entre majorité et opposition et, d'autre part, entre le Sénat et l'Assemblée nationale³⁴⁹⁴. Indépendamment des configurations majoritaires, la délégation du Sénat a régulièrement procédé à des investigations relatives à la sécurité de la Nation.

Indépendamment de l'Assemblée nationale, le Sénat a créé ses propres délégations. En octobre 2009 ont été mises en place la délégation relative aux collectivités territoriales et celle relative à la prospective. La présidence de la première fut attribuée à Jacqueline Gourault (UC) et la seconde à Joël Bourdin (UMP). Dans la première, le groupe majoritaire a concédé à l'une des formations minoritaires la présidence d'une instance liée directement à la fonction constitutionnelle du Sénat. Dans la seconde, la majorité sénatoriale reconduisit en 2011 le parlementaire de l'opposition nommé en 2010. Ces sujets sont généralement porteurs d'intérêts distincts du clivage majorité/opposition et font généralement l'objet de larges consensus au sein comme entre les deux assemblées. À ces structures permanentes des commissions parlementaires s'ajoutent des structures non permanentes, à l'instar des missions d'information parlementaire.

Individuellement ou communément, les commissions parlementaires des deux assemblées parlementaires ont créé régulièrement des missions d'information. Si celles-ci se distinguent des commissions d'enquête ou des délégations par leur objet³⁴⁹⁵, elles doivent néanmoins en être rapprochées à raison de leur finalité identique : le contrôle informatif de

³⁴⁹⁴ Patricia Adam (SRC), Philippe Bas (LR), Michel Boutant (socialiste), Jacques Myard (LR), Philippe Nauche, (SRC), Dominique Raimbourg (SRC), Jean-Pierre Raffarin (LR).

³⁴⁹⁵ Leur objet n'est pas « d'enquêter sur des faits mais de contrôler la mise en œuvre par l'exécutif des lois votées par le Parlement, de préparer en amont la discussion de projets de lois en procédant à des auditions et en confrontant les points de vue et, plus généralement, d'ouvrir des débats sur des thèmes de réflexion ». in B. RULLIER, « Le Parlement sous la XI^{ème} législature », *op. cit.*, p. 594.

l'action gouvernementale. En effet, « les missions d'information apportent un éclairage concret sur les questions que les commissions ont à traiter. (...). L'information rejoint alors le contrôle »³⁴⁹⁶. Le Sénat trouve dans les missions d'information le complément nécessaire à permettre la création de nouveaux procédés d'investigation et d'information générale, dont le produit normatif n'est pas monopolisé par la majorité mais profite au contraire, à l'ensemble des élus, toute structure parlementaire confondue.

En dépit de cette distinction juridique, les missions d'information se révèlent complémentaires des commissions d'enquête, dans la mesure où nombre d'entre elles ont été créées dans le prolongement d'une commission d'enquête. En ce sens ont été créées à l'Assemblée nationale des missions d'information sur le Crédit Lyonnais, l'évasion des capitaux (1982), l'affaire des « avions renifleurs », (1984), l'affaire de la « vache folle » (1996), le fichier « Edwige » (2009), l'affaire du « Médiateur » (2011). Les missions d'information ont pu matériellement comme temporellement dépasser le champ d'investigation des commissions d'enquête. Ainsi en 1991 avec la commission de contrôle sur Schengen, le Sénat créa une mission commune d'information qui dura jusqu'en 1993. Avec l'alternance de 1981, la création de missions s'est révélée plus fréquente, non pour infliger des remontrances au Gouvernement, mais davantage pour poursuivre les investigations menées en amont ou en aval par les commissions d'enquête³⁴⁹⁷. Le souci d'investigation tend à dépasser la contestation de la politique gouvernementale au profit de l'investigation informative.

Ces instances ont d'abord été instaurées pour contourner le formalisme de la création et du fonctionnement des commissions d'enquête. À ce titre, elles constituent un indice « révélateur des difficultés rencontrées par les commissions d'enquête »³⁴⁹⁸. L'un des obstacles principaux à la création d'une commission d'enquête est que celle-ci doit

³⁴⁹⁶ « Utiles pour les préparations du travail législatif, les missions permettent aussi d'apprécier comment la loi votée par le Parlement est appliquée ou comment fonctionnent les services de l'État, les entreprises ou les établissements publics », *Pour mieux connaître le Sénat*, La Documentation française, 1993, p. 299.

³⁴⁹⁷ En 1985 avec la création de la commission d'enquête sénatoriale sur la communication audiovisuelle et en 1986 avec la Mission d'information sur l'avenir des télécommunications en France et en Europe. En 1991 avec la commission d'enquête sur le système transfusionnel français et la même année avec Mission d'information sur les conditions de la gestion technique, administrative et financière de la transfusion sanguine en France et les moyens de l'améliorer, notamment dans le respect des principes du don bénévole de sang.

³⁴⁹⁸ F. LEMAIRE, « Les missions d'information : une inutilité parlementaire », *RRJ*, 2000, p. 1530.

fréquemment examiner des faits concernant « la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État »³⁴⁹⁹. En ce sens, sous la XI^{ème} législature, l'Assemblée nationale a créé une mission d'information parlementaire sur le Rwanda, dont l'objet se serait vraisemblablement heurté à un grief lié au secret militaire soulevé par le Gouvernement. La création des missions d'information permet le dépassement de la rigidité juridique législative et réglementaire, corolaire de la rationalisation constitutionnelle.

L'effectif, la répartition des membres ainsi que la durée d'investigation des missions d'information ne sont pas encadrés par la règle de droit. Cette absence de formalisme juridique est extrêmement « favorable à l'investigation »³⁵⁰⁰ et participe de la revalorisation des pouvoirs informatifs du Parlement. Si les articles 21 RS et 145 RAN prescrivent à la seconde chambre « d'indiquer la durée de la mission » et à l'Assemblée nationale qu'elle conserve « un caractère temporaire », le Conseil n'a relevé aucun grief d'inconstitutionnalité dans la décision du 6 juin 1990.

L'instruction générale du Bureau du Sénat ne fixe pas non plus un plafond à l'effectif des membres composant une mission parlementaire, l'article 10 renvoyant pour le Sénat au bureau de la commission le soin d'instaurer ou non un effectif minimal ou maximal³⁵⁰¹. De manière plus contraignante, l'article 5-2 de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale dispose que l'effectif est de « 10 pour les missions en métropole, 7 pour celles réalisées en Europe et 6 pour les autres missions »³⁵⁰². L'Assemblée nationale maintient ainsi le même formalisme contraignant qu'elle utilise pour les commissions d'enquête.

Enfin, ces missions ne doivent pas être envisagées comme concurrentes, mais bien complémentaires des délégations. En effet, en dépit de leur caractère temporaire les missions bénéficient d'une compétence plus générale que les délégations et permettent toujours « de répondre à un besoin limité dans le temps et dans un domaine qui ne couvre ni une politique

³⁴⁹⁹ <http://www.senat.fr/role/fiche/enquete.html>

³⁵⁰⁰ J-C. VIDELIN, « La mission d'information parlementaire », *RFDC*, n°40, 1999, p. 707.

³⁵⁰¹ « Le nombre de sénateurs qu'une commission peut désigner pour constituer des missions d'information est fixé pour chacune de ces missions par le bureau de la commission. Outre le président de la délégation, l'effectif des missions d'information effectuées hors du territoire national métropolitain ne peut excéder le dixième de celui de la commission, ni être supérieur à six », in Art.10 al.1 de l'instruction générale du bureau du Sénat.

³⁵⁰² « Le nombre de députés que les commissions et les autres instances de l'Assemblée peuvent désigner pour participer à des missions d'information, d'évaluation ou de contrôle est fixé, au maximum, à dix pour les missions effectuées en métropole, à sept pour les missions effectuées en Europe et à six pour les autres missions », in Art.5 al.2 de l'instruction générale du bureau de l'Assemblée nationale.

publique ni une loi »³⁵⁰³. Le champ d'investigation des missions d'information dépasse ainsi celui de la commission d'enquête et renforce corrélativement l'information du Parlement bicaméral, indépendamment des configurations majoritaires.

Ces missions sont de plus en plus fréquentes et ont tendance « à supplanter les commissions d'enquête alors même que leurs pouvoirs sont moins importants »³⁵⁰⁴. L'initiative de la création d'une mission d'information par les commissions permanentes du Sénat n'est pas nécessairement tributaire des rapports majoritaires avec le Gouvernement. Entre 1997 et 2002, 1 mission a été créée par la commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication, 1 par la commission de l'Économie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, 1 par la commission des affaires sociales. Or dans la période 2002-2011 où les majorités parlementaires coïncidaient, les commissions mentionnées ont créé respectivement 6, 2 et 5 missions. Il en a été de même pour la création des missions communes d'information³⁵⁰⁵.

Même en période d'harmonie des majorités, le Sénat peut s'estimer insuffisamment informé par le Gouvernement et réclamer des informations supplémentaires par ce mécanisme. L'harmonisation des rapports majoritaires entre le Gouvernement et les Assemblées n'est pas toujours corrélative d'une meilleure information pour le Parlement bicaméral. Aussi la mission d'information permet-elle encore de suppléer cette carence. Le Sénat a également créé de nombreuses missions d'information en période de discordance des majorités parlementaires. Cependant ces initiatives doivent également être rattachées aux sujets législatifs particulièrement chers au Sénat. La décentralisation administrative a fait l'objet de 4 missions d'information (1983, 1984, 1991 et 1998), l'objectif consistait « à vérifier la mise en œuvre des lois de décentralisation (...) et ont été dénoncés les transferts insidieux de charges et les tentatives rampantes de recentralisation. Elles ont permis une prise de conscience sur les correctifs et les infléchissements à apporter à la réforme »³⁵⁰⁶.

³⁵⁰³ J.-C. VIDELIN, « La mission d'information parlementaire », *op. cit.*, p. 723.

³⁵⁰⁴ G. TOULEMONDE et M. LASCOMBE, *op. cit.*, p. 145.

³⁵⁰⁵ 5 entre 1997 et 2002, contre 17 entre 2002 et 2011.

³⁵⁰⁶ A. DELCAMP, « La représentation des collectivités territoriales par le Sénat », *op. cit.*

La création de missions parlementaires en lien avec celle des commissions d'enquête a pu intervenir simultanément entre les deux chambres, même quand les majorités parlementaires étaient en dysharmonie. Le bicamérisme permet alors de multiplier les procédés parlementaires de contrôle et la configuration des majorités respectives aux chambres, ne constitue pas une opposition à leur création. Au printemps 2000 à la suite du naufrage du pétrolier « Erika », le Sénat créa une mission d'information et fut imité par l'Assemblée nationale qui créa une commission d'enquête sur la sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants. La régularité de la remise en jeu du mandat parlementaire des députés, notamment après la dissolution, permet au Sénat d'assurer la pérennité de la fonction de contrôle du Parlement. Il en a été ainsi notamment en 1997 avec la mission d'information relative à la Corse, qui fut suivie après les législatives d'une commission d'enquête en 1998 sur le même sujet à l'Assemblée nationale.

La création par le Sénat d'une mission d'information peut encourager l'Assemblée nationale à créer en parallèle une autre instance d'investigation, ce qui dissuade la majorité d'utiliser le pouvoir de blocage dont elle dispose. Le 18 novembre 1971 a été créée au Sénat la mission parlementaire relative à l'information clandestine et deux jours plus tard, l'Assemblée nationale procédait à la création d'une commission de contrôle sur la gestion de l'ORTF, « à laquelle le Gouvernement s'était pourtant opposé un mois plus tôt »³⁵⁰⁷. Les missions d'information sont conçues comme un moyen « d'optimisation de l'information »³⁵⁰⁸, complétant les autres organes d'investigation et que les différentes configurations majoritaires ne sauraient entraver.

Les missions d'information individuelles ou communes à plusieurs commissions ont eu des conséquences législatives non négligeables. Lors de la session 1995-1996, le Sénat, « à la suite d'une mission d'information, a fait aboutir une réglementation sur les thérapies génétique et cellulaire afin d'assurer une plus grande sécurité sanitaire et l'application des règles éthiques »³⁵⁰⁹. Cette initiative devait éclairer les travaux du Gouvernement et conduisit à l'adoption, le 28 mai 1996, de la loi n° 96-452 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire. Les missions d'information ont aussi concerné les conventions

³⁵⁰⁷ P. AVRIL, « Les innovations sénatoriales », *op. cit.*, p. 115.

³⁵⁰⁸ C. ENFERT, *op. cit.*, p. 53.

³⁵⁰⁹ M-F. VERDIER, « La III^{ème} cohabitation ou le retour aux sources du Sénat », *op. cit.*, p. 78.

internationales. La mission d'information sénatoriale constituée le 18 décembre 1991 a été chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application des accords de Schengen « qui a étalé ses travaux sur deux ans, alors que les travaux d'investigations de l'Assemblée nationale ont été beaucoup moins longs »³⁵¹⁰.

Malgré la discordance des majorités, les travaux des missions d'information sénatoriales ont été examinés avec attention par le Gouvernement et sa majorité en vue de légiférer. Lors de la session 1996-1997 a été constituée la mission d'information relative à la place des femmes dans la vie politique, qui a favorisé « une réflexion lors des discussions de disposition instaurant la parité avec le gouvernement Jospin »³⁵¹¹. Le 1^{er} juillet 1998, la loi initiée par le Sénat créant l'Agence Française de Sécurité Sanitaire trouve son origine dans une mission d'information de la commission des affaires sociales qui « a réfléchi au renforcement de la veille sanitaire en juin 1996 et janvier 1997 »³⁵¹². De manière plus singulière, depuis 1981, certaines missions d'information ont été créées « à la demande de l'exécutif »³⁵¹³. Il est possible de voir dans cet usage une appréciation par le Gouvernement de la technicité et des investigations entreprises par les missions d'information dans les futurs projets législatifs et non nécessairement une instrumentalisation du contrôle parlementaire par le pouvoir exécutif.

Au Sénat, la procédure de création des missions d'information « présente une certaine solennité, puisque c'est la Haute assemblée elle-même qui autorise les commissions à désigner ces missions sur les questions relevant de leur compétence »³⁵¹⁴. Les missions d'information ont été inscrites dans le règlement du Sénat depuis la résolution du 9 janvier 1959 (Art.21 RS), ce qui démontre la volonté du Sénat de mettre en place rapidement de nouveaux organes de contrôle parlementaire, instances à propos desquelles le Conseil constitutionnel n'a relevé aucun grief dans sa décision du 25 juin 1959 (59-3 DC). L'Assemblée nationale n'a introduit les missions d'information parlementaire que dans sa résolution du 18 mai 1990 modifiant l'article 145 RAN. Le Conseil constitutionnel dans une

³⁵¹⁰ J-É. GICQUEL, « Le Sénat sous la seconde cohabitation », *RDP*, 1996, p. 1088.

³⁵¹¹ C. ENFERT, *op. cit.*, p. 53.

³⁵¹² J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 137.

³⁵¹³ P. AVRIL, J. et J-E. GICQUEL, *op. cit.*, p. 236. Voir notamment la création de la mission d'information relative à la politique de l'énergie (1981), celle sur le cadre juridique des campagnes électorales en 1988 et celle de la réforme du service national 1996.

³⁵¹⁴ P. AVRIL, « Les innovations sénatoriales », *op. cit.*, p. 115.

décision du 6 juin 1990 n'a relevé aucun grief constitutionnel, mais s'est montré plus sévère que dans sa décision relative au règlement du Sénat. En effet, le Conseil a relevé que les parlementaires peuvent demander la création des missions d'information dès lors que leur intervention « revêt un caractère temporaire et se limite à un simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer pendant les sessions ordinaires et extraordinaires son contrôle sur la politique du Gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution ». Une telle disposition n'était pas apparue dans la décision relative au règlement du Sénat. Le Conseil constitutionnel confirme le rôle informatif des missions d'information, mais l'absence de reconnaissance de toute forme d'impérativité vis-à-vis du Gouvernement ne doit pas permettre de déduire l'ineffectivité de ces instances parlementaires.

La composition des missions d'information et de leur bureau obéit à un double principe de pluralisme et de collégialité : « Le partage des fonctions de président et de rapporteur entre la majorité et l'opposition, sans exclure les minoritaires, ce qui facilite la recherche d'une réflexion commune, transpartisane, par-delà les clivages traditionnels »³⁵¹⁵. Avec l'alternance de 1981, la répartition des postes à responsabilité (Présidence et rapport) au sein des missions d'information créées par le Sénat a toujours comporté un aspect paritaire entre différentes formations parlementaires. Une telle répartition des postes est identique à celle observée avant 1981. Depuis 1981, les groupes centristes ont toujours obtenu, soit la présidence, soit le rapport indépendamment de la suprématie numérique du groupe RPR puis UMP. Il convient également de relever que durant cette période, sur les 22 missions d'information créées, par 5 fois³⁵¹⁶, le groupe RDSE a été associé aux organes directeurs. Le groupe NI a également obtenu 2 fois³⁵¹⁷ une responsabilité dans une mission d'information en la personne d'Alex Turk.

³⁵¹⁵ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, op. cit., p. 137.

³⁵¹⁶ Mission d'information sur l'avenir des télécommunications en France et en Europe (1986), Mission d'information sur les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français et les propositions d'éléments d'une politique d'aménagement (1989), Mission d'information sur les problèmes de l'aménagement du territoire (1992), Mission d'information sur la télévision éducative (1992), Mission d'information sur la contribution des nouvelles technologies de l'information au développement économique, social et culturel de la France (1996), Mission d'information sur la France et les Français face à la canicule : les leçons d'une crise (2003).

³⁵¹⁷ Mission d'information sur la contribution des nouvelles technologies de l'information au développement économique, social et culturel de la France (1996), Mission d'information sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années (2005).

Cette absence du monopole dans l'attribution des fonctions directionnelles au profit du groupe comportant l'effectif le plus élevé, s'est également manifestée à l'occasion des missions communes d'information. Sur les 22 missions communes d'information créées depuis 1981, le groupe RPR du Sénat n'a obtenu que huit fois le monopole du rapport³⁵¹⁸. Lors de la première mission d'information créée par le Sénat, le rapport avait été réparti entre plusieurs parlementaires, dont ceux du groupe socialiste, représenté par Maurice Verillon³⁵¹⁹, afin de refléter au mieux la composition de l'hémicycle de la seconde chambre. Contrairement aux commissions d'enquête, il a toujours existé au Sénat « un monopole amoindri de la majorité »³⁵²⁰ dans la répartition des postes à responsabilité des missions d'information. L'expérience des co-rapporteurs fut régulièrement réitérée à la seconde chambre, associant systématiquement l'ensemble des formations membres de la majorité sénatoriale³⁵²¹ ou certaines de celle-ci avec un groupe de l'opposition³⁵²². Complétant la commission d'enquête, la mission d'information doit également être envisagée comme un complément représentatif dans la recherche du pluralisme politique des organes directeurs issus des commissions parlementaires.

Le Sénat n'a pas attendu la révision constitutionnelle de 2008 pour accorder des droits supplémentaires aux minoritaires ou à l'opposition, la seconde chambre souhaitant une nouvelle fois associer l'ensemble de ses formations aux organes de direction et favoriser l'exercice pluraliste du contrôle de l'action gouvernementale. Communément, les deux

³⁵¹⁸ Mission d'information sur le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation et dressant un premier bilan (1983), Mission d'information sur le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation (2^{ème} bilan 1984), Mission d'information sur la situation matérielle et professionnelle des personnels non médecins des établissements hospitaliers publics, privés et privés à but non lucratif et sur la qualité de la vie en milieu hospitalier et les moyens de les améliorer (1988), Mission d'information sur la télévision éducative (1992), Mission d'information sur les conditions de sécurité du transport maritime et les risques de pollution du littoral (1994), Mission d'information sur les questions liées à la marée noire provoquée par le naufrage du navire Erika (2000), Mission d'information sur le bilan et les conséquences de la contamination par l'amiante (2005), Mission d'information sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années (2005).

³⁵¹⁹ Mission d'information sur l'étude de l'ensemble des questions nucléaires (1969),

³⁵²⁰ F. LEMAIRE, *op.cit.*, p. 1524.

³⁵²¹ Mission d'information sur les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français et les propositions d'éléments d'une politique d'aménagement (1989), Mission d'information sur la contribution des nouvelles technologies de l'information au développement économique, social et culturel de la France (1996), Mission d'information sur la France et les Français face à la canicule : les leçons d'une crise (2003).

³⁵²² Mission d'information sur les problèmes de l'aménagement du territoire (1992), Mission d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle (2007), Mission d'information sur la sécurité d'approvisionnement électrique de la France et les moyens de la préserver (2007), Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales (2008).

assemblées ont instauré un « droit de tirage », permettant à l'ensemble des formations parlementaires qui n'ont pas demandé la mise en place d'une commission d'enquête³⁵²³ d'obtenir une fois par session la création d'une mission d'information. Au Sénat, il s'agit une nouvelle fois d'un droit « automatique »³⁵²⁴ à la création et non à l'inscription à l'ordre du jour assorti d'une éventuelle discussion en séance publique. La convention parlementaire suivant laquelle le groupe ayant demandé un droit de tirage possède, soit la présidence, soit le rapport, a été codifiée en même temps que le principe du partage des responsabilités entre majorité et opposition, ce qui « n'exclut pas *a priori* le groupe minoritaire demandeur »³⁵²⁵.

À l'Assemblée nationale, le règlement prévoit que la fonction de président ou de rapporteur d'une mission d'information de la Conférence des présidents revient « de droit à un député appartenant à un groupe d'opposition »³⁵²⁶. Cependant, ledit règlement dispose également que la présidence ou le rapport d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information doit revenir « à un membre du groupe à l'origine de la création de ladite commission ou mission »³⁵²⁷. Cette disposition peut entrer en « conflit », comme le relève Georges Bergougnous, avec la représentation des minoritaires. Dans l'hypothèse où un minoritaire est à l'initiative de la création d'une telle instance, le règlement de l'Assemblée nationale a prévu une garantie de représentation pour le groupe majoritaire. Lorsqu'une commission d'enquête procède du droit de tirage dévolu à un groupe minoritaire ou de l'opposition, et « que l'une des deux fonctions revienne à un membre du groupe qui a disposé de ce droit, qu'il soit d'opposition ou minoritaire ; dans ce dernier cas, l'opposition ne pourra revendiquer le rapport ou la présidence »³⁵²⁸. Le règlement de l'Assemblée nationale veille ainsi à ce que le groupe majoritaire conserve la majorité jusque dans les postes à responsabilité, disposition absente dans le règlement du Sénat.

³⁵²³ « Chaque groupe a droit à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire. Les fonctions de président et de rapporteur d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sont partagées entre la majorité et l'opposition. Lorsque le groupe à l'origine de la demande de création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sollicite la fonction de rapporteur pour l'un de ses membres, elle est de droit s'il le souhaite » (Art.6 bis al.1 et 4 RS).

³⁵²⁴ J-L. HERIN, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *op. cit.*, p. 62.

³⁵²⁵ *Ibid.*, p. 68.

³⁵²⁶ « Si ces fonctions ne sont pas exercées par la même personne, et qu'une mission de commission permanente composée de deux membres doit comprendre un député appartenant à un groupe », in G. BERGOUGNOUS, « Le binôme majorité/opposition », *op. cit.*, p. 48.

³⁵²⁷ *Ibid.*, p. 51.

³⁵²⁸ *Ibid.*

« Alliant souplesse (juridique) et actualité (politique) »³⁵²⁹, les missions d'information demeurent des instances plébiscitées des parlementaires indépendamment de leur appartenance à la majorité. Leurs travaux d'investigation sont au confluent de deux fonctions essentielles : légiférer et contrôler »³⁵³⁰. Leur usage constant permet aux parlementaires des deux chambres de « faire jour sur certaines questions sensibles »³⁵³¹ intéressant tout particulièrement le Gouvernement et sa majorité. Contrairement à la commission d'enquête, l'avenir de la mission d'information se situe probablement « entre deux fonctions plus ou moins polysémiques du Parlement : le contrôle et l'évaluation »³⁵³².

La revalorisation du rôle des parlementaires passe « par un renforcement de leurs moyens d'information »³⁵³³. Malgré l'alternance de 1981, le bicamérisme de la V^e République constitue encore une réponse institutionnelle à cette exigence du gouvernement représentatif dans un régime parlementaire tel que celui de la V^e République. Le développement des commissions d'enquête et des missions d'information par les deux assemblées profite indiscutablement à l'ensemble du Parlement bicaméral et à l'ensemble des formations parlementaires se réclamant ou non de la majorité.

B. Le développement du contrôle d'évaluation de l'action parlementaire

L'article 24 C., issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, a défini les missions du Parlement bicaméral, mais n'a pas précisé les modalités d'évaluation de son action. L'évaluation peut être définie « comme une mesure de l'efficacité d'une action au moyen d'une quantification de ses effets par des indicateurs de performance et d'une appréciation de la pertinence de ses objectifs »³⁵³⁴. Appliqué à l'évaluation des politiques publiques et faute de définition, le décret du 22 janvier 1990 présentait celle-ci comme « ayant pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les

³⁵²⁹ J-P. CAMBY et P. SERVENT, *op. cit.*, p. 122.

³⁵³⁰ J-L. HERIN, *Le Sénat en devenir*, *op. cit.*, p. 136.

³⁵³¹ F. LAFFAILLE, « La mission d'information parlementaire et le contrôle de l'action gouvernementale », *op. cit.*, p. 36.

³⁵³² J-C. VIDELIN, « La mission d'information parlementaire », *op. cit.*, p. 723.

³⁵³³ F. LAFFAILLE, « La mission d'information parlementaire et le contrôle de l'action gouvernementale », *Revue Droit et défense*, 1998, p. 35.

³⁵³⁴ F. COLLY, *op. cit.*, p. 680.

objectifs qui lui sont assignés ». Le règlement de l'Assemblée nationale mentionne l'évaluation au sein d'un titre commun intitulé « information, évaluation et contrôle » (Titre 3). A raison de sa brièveté, le règlement du Sénat ne contient pas de titre relatif au contrôle parlementaire, pas plus qu'à la fonction d'évaluation. Cependant le texte mentionne régulièrement la fonction d'évaluation après la fonction de contrôle, ce qui révèle non pas la confusion, mais bien la complémentarité des notions.

Les finalités du contrôle parlementaire et de l'évaluation sont foncièrement différentes. Tandis que l'évaluation est un « contrôle sur les mesures prises »³⁵³⁵, le contrôle est « sous-tendu vers une préoccupation de régularité et poursuit un objectif de mise en conformité à travers le mécanisme de correction/sanction, l'évaluation s'interroge sur les résultats obtenus »³⁵³⁶. Le Parlement bicaméral a entendu renforcer les procédés parlementaires permettant une évaluation financière (1) et législative (2) de l'action gouvernementale. En développant et en s'associant pleinement à l'Assemblée nationale, le Sénat trouve dans l'évaluation parlementaire un moyen institutionnel supplémentaire d'orienter l'action du Gouvernement quelque soient les configurations majoritaires.

1. L'évaluation financière comme prolongement indissociable de la fonction de contrôle parlementaire

À l'origine, la Constitution n'a pas consacré « l'évaluation comme une fonction parlementaire à part entière »³⁵³⁷. Le Conseil constitutionnel a donné une interprétation conforme en ce sens³⁵³⁸ en refusant l'évaluation entendue comme fonction parlementaire autonome, mais en l'admettant comme une fonction indissociable rattachée au contrôle parlementaire. L'évaluation et le contrôle semblent néanmoins coïncider organiquement et fonctionnellement particulièrement en matière financière.

La mission d'évaluation est intimement liée au pouvoir financier et budgétaire du Parlement ayant « pour objet l'affectation institutionnalisée de coûts à un processus ou à un

³⁵³⁵ A. DELCAMP, « Résumé des travaux de la journée d'études du 7 avril 1994, Paris, Palais du Luxembourg », *RRJ*, 1994, p. 1164.

³⁵³⁶ J. CHEVALLIER, « Rapport introductif à la communication prononcée lors de la journée d'études du 7 avril 1994 au Sénat », *RRJ*, 1994, p. 1088.

³⁵³⁷ A. BAUDU, « L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », *RFFP*, n°113, 2011, p.140.

³⁵³⁸ « L'évaluation remplit un rôle d'information pour permettre à l'assemblée d'exercer son contrôle sur la politique du gouvernement » (Cons. const., 59-2 DC, 17 juin 1959).

ensemble de processus financés par le budget en appréciant la cohérence de ces processus et leur congruence avec les choix politiques, celle-ci devant permettre la correction ou la transformation des activités publiques »³⁵³⁹. Les finances vont alors devenir le champ d'expérimentation d'une certaine « autonomisation des parlementaires par rapport au bloc exécutif Gouvernement/Administration contribuant à restaurer le pouvoir parlementaire non seulement vis-à-vis du Gouvernement, mais surtout dans l'esprit des citoyens »³⁵⁴⁰. Le plafonnement constitutionnel du nombre de commissions parlementaires permanentes a conduit les deux chambres à envisager par la voie législative la création « de structures internes spécifiques »³⁵⁴¹, particulièrement dans le domaine des finances et des politiques publiques. Les deux assemblées vont communément réaliser « un recentrage »³⁵⁴² de la commission des finances sur l'évaluation en matière financière. Le bicamérisme va alors devenir un centre institutionnel d'expérimentation de nouveaux procédés de contrôle de l'activité gouvernementale dépassant le clivage majorité/opposition, s'inscrivant dans la réhabilitation fonctionnelle du Parlement de la V^e République.

Aux termes de l'article 57 de la LOLF : « Le président, le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ont pour mission de suivre et de contrôler l'exécution des lois de finances et de procéder à l'évaluation de toutes questions relatives aux finances publiques ». La rédaction du législateur organique fait apparaître une dissociation entre les fonctions de contrôle et d'évaluation bien qu'elles s'adressent communément à un unique destinataire : le Gouvernement. En réalité, la dualité formelle et matérielle des fonctions de contrôle et d'évaluation rattachées au pouvoir financier du Parlement bicaméral sont complémentaires et en aucun cas concurrentes. Au Sénat, la mission d'évaluation des politiques publiques est réalisée par l'entremise des commissions permanentes (Art.22 RS). Les sénateurs peuvent conduire une réflexion autonome sans « *a priori* ni commande de l'exécutif, sur les évolutions autonomes, mais

³⁵³⁹ J-L. QUERMONNE et L. ROUBAN, « L'évaluation et le contrôle politique », *in, l'évaluation des politiques publiques*, J-P. NIOCHE et R. POINSARD (dirs.), Economica, 1984, p. 238.

³⁵⁴⁰ R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du Parlement », *RDP*, 2002, p. 311.

³⁵⁴¹ O. DORD, *op. cit.*, p. 102.

³⁵⁴² A. PARIENTE, « Évaluation parlementaire et responsabilité politique du Gouvernement », *LPA*, n°14, 20 janvier 2000, p. 19.

aussi budgétaire, organique ou constitutionnelle sans préjudice des travaux de contrôle budgétaire ou d'évaluation qu'ils souhaitent mener »³⁵⁴³.

Attaché au pouvoir des commissions, le Sénat a entendu en faire l'instrument privilégié de la fonction législative comme de la fonction de contrôle et d'évaluation. Comme le temps du « Parlement n'est pas celui du Gouvernement, cette capacité autonome d'expertise, de contrôle ou d'évaluation est une force qui doit permettre d'aboutir à des propositions novatrices »³⁵⁴⁴ par les commissions de la seconde chambre. Le choix du Sénat fut alors de mettre en musique « la large convergence de vues existant entre les deux assemblées et ainsi de cristalliser une volonté politique forte, également partagée au sein des deux commissions »³⁵⁴⁵. Régulièrement et indépendamment des configurations majoritaires, il s'est établi tout au long de la discussion parlementaire en matière budgétaire « un dialogue tripartite Gouvernement-Assemblée nationale-Sénat d'autant plus fécond que dans le prolongement de l'accord politique alors formalisé, les cercles d'expertises administratives des commissions des finances des deux assemblées purent travailler de façon efficace et autonome »³⁵⁴⁶. L'évaluation financière à l'Assemblée nationale passera par des procédés différents. Toutefois au sein d'un Parlement bicaméral, la diversité des instances et structures doit permettre d'éclairer le législateur et cette finalité ne saurait nécessairement se traduire par des structures de travail identiques.

L'évaluation parlementaire peut porter sur des matières relevant de la compétence de plusieurs commissions permanentes. Afin d'opérer une meilleure centralisation de l'évaluation parlementaire, l'Assemblée nationale instaura avec la résolution du 27 mai 2009, le Comité d'Evaluation et de Contrôle (CEC), succédant à l'Office Parlementaire d'Evaluation des Politiques Publiques créé par la loi du 14 juin 1996. Bien que cette instance plaçât le Sénat à égalité avec l'Assemblée nationale avec deux délégations, l'expérience a été pour le moins « malheureuse »³⁵⁴⁷ et ne survécut pas à la discordance des majorités, qui

³⁵⁴³ C. WALINE, « Une commission des finances à l'heure de la LOLF et de la crise financière », *RFFP*, n°113, 2011, p. 84.

³⁵⁴⁴ *Ibid.*

³⁵⁴⁵ *Ibid.*, p. 87.

³⁵⁴⁶ *Ibid.*

³⁵⁴⁷ P. AVRIL, « Le contrôle, exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques », *Jus politicum*, n°6, 2011, p. 1.

entraîna son abrogation prématurée par la LF du 31 décembre 2000. L'article 146-3 RAN dispose que le CEC est compétent dans les matières dont le champ dépasse « le domaine de compétence d'une seule commission permanente »³⁵⁴⁸. Organe permanent et disposant de la faculté de s'autosaisir, le CEC est à la fois un organe qui transcende matériellement la compétence des commissions permanentes, mais également le clivage majorité/opposition. Cet organe ne fait ainsi pas concurrence au pouvoir des commissions, « toujours soucieuses de préserver leurs attributions »³⁵⁴⁹ et auquel le Sénat accorde une grande importance institutionnelle.

Cette instance est doublement favorable à l'opposition. L'opposition peut en effet bénéficier, une fois par session, d'un rapport d'évaluation sur un sujet de son choix (Art. 146-3 RAN). De plus, les rapports sont co-rapportés et l'un des membres appartient nécessairement à l'opposition, créant ainsi « un binôme statutaire »³⁵⁵⁰. L'expérience des co-rapporteurs a produit des effets sensibles sur les mentalités de la majorité, comme le relève René Dosièr³⁵⁵¹. Son programme annuel fait une « place renouvelée à l'opposition »³⁵⁵² dans le système majoritaire de la V^e République. Les rapports rendus par le comité ont « abouti dans la totalité des cas à des conclusions communes. Les groupes de travail mis en place par le comité sont également quasi paritaires et leurs conclusions font l'objet d'un consensus, sans qu'il soit nécessaire de procéder à un vote ; il en va de même des décisions d'inscription au programme de travail et d'autorisation par le comité de publication de ses travaux »³⁵⁵³. L'opposition peut donc concourir au « rééquilibrage des pouvoirs entre le Parlement et le Gouvernement en se fondant sur des droits à la participation à géométrie variable au sein des commissions permanentes »³⁵⁵⁴. Les structures de travail dérivées des commissions permanentes doivent encourager cette expérimentation d'un travail collectif entre la majorité et l'opposition.

³⁵⁴⁸ P. AVRIL, J. et J-E. GICQUEL, *op. cit.*, p. 369.

³⁵⁴⁹ P. AVRIL, « Le contrôle, exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques », *op. cit.*, p. 2.

³⁵⁵⁰ *Ibid.*, p. 3.

³⁵⁵¹ « La conception du contrôle implique un changement de comportement tant dans la majorité que dans l'opposition : la majorité doit s'interroger sur la manière d'appliquer les textes et donc sur l'action administrative du Gouvernement (...) et, du côté de l'opposition, il ne faut pas se tromper de débat... car contrôler l'action du Gouvernement (c'est) simplement vérifier que les choses se passent correctement. Il faut donc que majorité et opposition apprennent à travailler ensemble, avec un double regard, mais à partir de propositions communes et en suivant le même objectif », in JO débat Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 25 janvier 2011, p. 409.

³⁵⁵² R. DOSIERE, « Le contrôle ordinaire », *op. cit.*, p. 46.

³⁵⁵³ G. BERGOUIGNOUS, « Le binôme majorité-opposition », *op. cit.*, p. 47.

³⁵⁵⁴ C. KROLIK, *op. cit.*, p. 366.

La composition du CEC est relativement « œcuménique »³⁵⁵⁵. Chaque groupe bénéficie « d'un droit de tirage »³⁵⁵⁶ et la répartition de sièges permet une représentation « équilibrée »³⁵⁵⁷ des commissions, comme des instances de direction, de travail et plus largement de l'hémicycle de l'Assemblée nationale. Aux termes de l'article 146-3 RAN, le CEC s'est vu attribuer quatre missions principales : « suivre les conclusions des missions d'information, donner un avis aux études d'impact associées au projet de loi, formuler des propositions pour l'ordre du jour de la semaine réservée par priorité au contrôle et à l'évaluation, assurer l'évaluation des politiques publiques ». Le CEC transmet des recommandations au Gouvernement dans un délai de six mois et assure un « rôle d'impulsion en vue de solliciter un débat sans vote sur les conclusions de ses rapports »³⁵⁵⁸. Il s'agit bien, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans une décision du 25 juin 2009 (2009-581 DC), « d'un rôle d'information, et non d'un contrôle contraignant »³⁵⁵⁹. En revanche, l'absence de pouvoir d'injonction et de contrainte juridique à l'égard de la politique gouvernementale a permis, comme le relève Denis Jouve, « de mener conjointement l'évaluation de politiques majeures sur proposition notamment des groupes d'opposition »³⁵⁶⁰. L'absence de contrainte juridique est en l'occurrence favorable à la recherche consensuelle du travail parlementaire entre la majorité et l'opposition, le Gouvernement ne manifestant que rarement son refus.

La création du CEC est un encouragement appréciable du travail binaire entre la majorité et l'opposition dans l'exercice de la politique gouvernementale. À la création d'organes spécialisés, le Sénat lui a préféré les commissions parlementaires qui, en raison de leur permanence, permettent un contrôle régulier, consciencieux et l'acquisition d'une spécialisation législative.

³⁵⁵⁵ P. AVRIL, « Le contrôle, exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques », *op.cit.*, p.2. Sont membres de droit, le président de l'Assemblée, les présidents des commissions permanentes et celui de la commission des affaires européennes ; le rapporteur général de la commission des finances ; le député président de l'OPECST, le président de la délégation du droit des femmes ; les présidents de groupe et 15 députés nommés de manière à reproduire la configuration de l'hémicycle.

³⁵⁵⁶ J-P. CAMBY et P. SERVENT, *op. cit.*, p. 145.

³⁵⁵⁷ M. LASCOMBE et G. TOULEMONDE, *op. cit.*, p. 149.

³⁵⁵⁸ P. BLACHER, *op. cit.*, p. 138.

³⁵⁵⁹ H. JOZEFOWICZ, *op. cit.*, p. 370.

³⁵⁶⁰ Par exemple : Rapport d'information no 4019, Une évaluation de la RGPP : méthode, contenus, impacts financiers, 1er décembre 2011 ; Rapport d'information no 2853, Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : La République impuissante, 21 octobre 2011 ; Rapport d'information n° 764, Évaluation des politiques publiques de lutte contre le tabagisme, 28 février 2013, D. JOUVE, « Les droits de l'opposition à la suite de la révision constitutionnelle de 2008 : atténuation ou renforcement de la démocratie majoritaire ? », *op. cit.*, p. 463.

L'Assemblée nationale a créé en 1999 une véritable instance paritaire en charge du contrôle parlementaire : la Mission d'Évaluation et de Contrôle (MEC). Il s'agit d'une structure temporaire (une année), en charge du suivi et de l'évaluation des politiques conduites dans des secteurs spécifiques (autoroutes, eau, universités...). En veillant de façon régulière « à l'utilisation pertinente de la dépense publique »³⁵⁶¹, la MEC possède une véritable mission d'information et de l'ensemble du Parlement bicaméral, bien que le Sénat ne soit pas associé dans la composition de celle-ci.

La MEC est composée de 16 membres « à parité »³⁵⁶² entre la majorité et l'opposition et toujours coprésidée par un député de la majorité et de l'opposition. La technique du « co-rapport », selon l'expression de Jean-Pierre Camby et Pierre Servent, a été instaurée avant que « celle-ci soit organisée par le règlement de l'Assemblée nationale depuis 2009 au titre des droits spécifiques à l'opposition »³⁵⁶³. La répartition conventionnelle des fonctions dévolues à l'opposition précède une nouvelle fois leur formalisme et leur institution par le droit parlementaire écrit. Sous la XII^{ème} législature, la composition de la MEC était de : 6 UMP, 6 socialistes, 3 UDF et 3 communistes (2004) et pour la XIV^{ème} législature de 8 socialistes, 8 UMP, 2 UDI, 1 GDR et 1 écologiste (2014). Le groupe majoritaire participe au même titre que le groupe d'opposition aux travaux de la MEC et les minoritaires n'ont pas été oubliés de toute représentation. Déjà symbole de l'ouverture à l'opposition dans la répartition des fonctions directionnelles, la commission des finances s'annonce comme l'instance expérimentant avec succès le dépassement du clivage majorité/opposition au sein du bicamérisme dans le système majoritaire de la V^e République.

La MEC contrôle davantage « l'efficacité des Administrations que les choix politiques »³⁵⁶⁴, mais toujours est-il qu'un contrôle de l'efficacité par l'évaluation est une remise en cause indirecte des choix gouvernementaux. La MEC examine environ 4 ou 5 politiques publiques chaque année. Elle prépare les auditions en « liaison étroite avec la Cour des comptes et alimente les réflexions des parlementaires »³⁵⁶⁵ indépendamment de leur appartenance à la majorité ou l'opposition.

³⁵⁶¹ D. HOCHEDÉZ, « La MEC, une volonté de retour aux sources du Parlement. La défense du citoyen contribuable », *RFFP*, n°68, 1999.

³⁵⁶² P. BLACHER, *op. cit.*, p. 131. Structure « bipartisane », expression employée par M. BOUVIER, M-C. ESCLASSAN, J-P. LASSALE, *Finances publiques*, LGDJ, 11^{ème} éd., 2011, p. 590.

³⁵⁶³ J-P. CAMBY et P. SERVENT, *op. cit.*, p. 138.

³⁵⁶⁴ B. CHANTEBOUT, *op. cit.*, Dalloz, 2013, p. 571.

³⁵⁶⁵ C. WALINE, P. DESROUSSEAU et S. GODEFROY, *Le budget de l'Etat : nouvelles règles, nouvelles pratiques*, La Documentation française, 2006, p. 155.

Cette appréciation de l'efficacité « d'une loi ou d'une politique peut s'effectuer aussi bien *a priori* (débat préalable à la décision de s'engager sur des bases précises) qu'*a posteriori* (constat des résultats obtenus) »³⁵⁶⁶. La MEC doit examiner « les résultats obtenus et mesurer en conséquence, l'efficacité et l'utilité des dépenses engagées à cette occasion »³⁵⁶⁷. La MEC est ainsi invitée à rompre « l'isolement du Parlement face au projet de loi de finances présenté par le Gouvernement, à alimenter le débat par son expertise, mais également à poursuivre le débat budgétaire au-delà de la seule discussion engagée à l'automne »³⁵⁶⁸. Imbriquée dans la commission des finances, « cette dernière traduira en mesures budgétaires les conclusions de la MEC »³⁵⁶⁹. Dans le bicamérisme de la V^e République, décidés à utiliser pleinement les investigations évaluatives fournies par la MEC, les sénateurs ont fait « un large écho aux travaux de la MEC, bien au-delà de ce que leur imposait la simple courtoisie à l'égard des membres de la majorité »³⁵⁷⁰.

Dans le cadre de la commission des affaires culturelles, la loi organique du 2 août 2005 a créé au sein des deux chambres, la Mission d'Évaluation et de Contrôle des lois relatives à la Sécurité Sociale (MECSS). L'idée était de réorienter « l'activité budgétaire au profit des fonctions d'évaluation et de contrôle » en étendant aux finances sociales l'expérimentation des nouveaux organismes de contrôle parlementaire. Composée de 13 membres à l'Assemblée nationale, cette instance obéit au même principe que la MEC avec une co-présidence assurée par un membre du groupe majoritaire avec un membre de l'opposition et une répartition paritaire des sièges entre l'ensemble des groupes parlementaires³⁵⁷¹. Composée de 18 membres au Sénat, cette instance se veut paritaire dans les fonctions directionnelles³⁵⁷² et révèle l'association pleine et entière de la seconde chambre, comme de l'opposition parlementaire, à l'évaluation de la politique sociale déterminée et conduite par le Gouvernement.

Dans le système majoritaire de la V^e République et malgré l'alternance de 1981, ces expériences de travail en commun associant la majorité et l'opposition parlementaire

³⁵⁶⁶ C. CHEVILLEY-HIVER, « La MEC à l'Assemblée nationale », *RDP*, 2000, p. 1680.

³⁵⁶⁷ *Ibid.*, p. 1692.

³⁵⁶⁸ *Ibid.*, p. 1697.

³⁵⁶⁹ *Ibid.*

³⁵⁷⁰ *Ibid.*, p. 1698.

³⁵⁷¹ 2014 : socialistes (4), LR (5), GDR (1), RRD (1), NI (1), UDI (1).

³⁵⁷² Depuis 2014 : LR (une présidence), socialiste (une vice-présidence), UDI (une vice-présidence), CRC (un secrétaire), écologistes (un secrétaire), RDSE (un secrétaire).

« viennent tempérer leur logique d'affrontement »³⁵⁷³. Si le Sénat ne s'est pas illustré par la création d'organismes spécialement en charge de l'évaluation financière de la politique gouvernementale, il a néanmoins ouvert la voie à l'Assemblée nationale dans la création d'instances spécifiques dévolues à l'évaluation législative.

2. *L'observation conjointe d'une meilleure évaluation de la norme législative*

Au sein d'un régime parlementaire, le principe de la séparation des pouvoirs implique que les assemblées parlementaires, dans un parlement bicaméral, soient en charge de la votation législative et que le Gouvernement, sous l'autorité de son Chef, soit chargé de son exécution. Si l'article 21 C. confère au Premier ministre le soin de veiller « à l'exécution des lois » par la disposition du pouvoir réglementaire, les assemblées législatives ne sont néanmoins pas exclues de veiller au respect de cette exigence constitutionnelle. Si l'existence d'une majorité nette et cohérente a facilité l'harmonisation des rapports de votation législative entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale, cette bonne entente ne s'est pas pour autant traduite dans la célérité de son exécution par le Gouvernement. Il existe en effets des raisons politiques retardant l'exécution de la loi, que l'harmonisation des relations Gouvernement/Parlement n'a pas bannie. Sous la « pression de l'opinion », le Gouvernement peut notamment être contraint d'adopter des lois qu'il n'approuve pas. Aussi existe-t-il « un consensus Gouvernement-Parlement pour éviter de mettre en application une loi jugée contraire à l'intérêt général »³⁵⁷⁴. Placé dans cette situation et avec l'alternance de 1981, le Sénat a entendu remédier à cette carence dans l'application de la norme législative par la création d'instances en charge de son évaluation, non dans une perspective d'infliger des remontrances au Gouvernement, mais de veiller à une meilleure qualité et applicabilité de la législation.

Dès 1972, à l'initiative du Sénat fut créé au début de chaque session un contrôle du suivi de l'application des lois mis en œuvre par l'entremise des 6 commissions permanentes. Depuis 1993, un rapport d'activité est publié avec une synthèse. Il s'agit d'une initiative

³⁵⁷³ J. BENETTI, « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », *Jus politicum*, n°6, 2011, p. 4.

³⁵⁷⁴ M. GUIBAL, « Le retard des textes d'application des lois », *RDP*, 1974, p. 1055.

opportune, s'inscrivant dans une réflexion « toujours plus systématisée sur la crise que connaît la loi, ici du fait, d'une application tardive, voire de l'inefficacité de trop nombreux textes »³⁵⁷⁵. Réunie le 20 décembre 1988, la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale mettra « ponctuellement »³⁵⁷⁶ en place un tel procédé. La discordance des majorités parlementaires ne saurait ainsi constituer un moyen légitime pour la majorité de refuser l'expérimentation de procédés de contrôle propres à l'autre chambre afin d'améliorer l'effectivité du contrôle parlementaire. Cependant, ce contrôle a connu de nombreux retards et l'alternance des majorités ne facilita pas la mise en place d'un contrôle constant de l'application des lois à l'Assemblée nationale. Pendant longtemps il est remarquable que l'Assemblée nationale « s'en soit remise au Sénat pour l'exercice de ce contrôle »³⁵⁷⁷, le bicamérisme venant pallier par l'intercession de la seconde chambre, les errements législatifs du Gouvernement et de sa majorité.

D'apparence anodine, cette nouvelle forme d'évaluation doit permettre, quels que soient le Gouvernement et la majorité parlementaire lui accordant son soutien, de vérifier la bonne exécution législative par l'Administration. Le contrôle de l'application des lois, mis en œuvre par les chambres et encouragé par le Sénat, devient aujourd'hui « une seconde nature »³⁵⁷⁸ de l'action des commissions parlementaires. Or si contrôler, comme le note Georges Bergougnous, « c'est remplir une fonction de vigilance » évaluer consiste à « vérifier l'application satisfaisante des textes votés et la mise en œuvre des choix décidés par le législateur »³⁵⁷⁹. Une telle fonction est nécessairement compatible avec le bicamérisme et la seconde chambre doit justifier sa place dans l'équilibre institutionnel, par la vigilance accordée à l'application des textes. Ce contrôle signale les retards comme les détournements dans l'application de la loi. Il s'agit donc d'un travail à la fois « quantitatif et technique comme qualitatif et politique »³⁵⁸⁰. En effet, en tardant à prendre les mesures d'application,

³⁵⁷⁵ J-P. DUPRAT, « Le Parlement évaluateur », *RIDC*, 1998, p. 565.

³⁵⁷⁶ D. CHAMUSSY, « Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale », *RDJ*, 2004, p. 859.

³⁵⁷⁷ P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 430.

³⁵⁷⁸ A. DELCAMP, « La perception du contrôle parlementaire : comment le rendre plus attractif ? », *op. cit.*, p. 112.

³⁵⁷⁹ G. BERGOUGNOUS, « Le binôme majorité-opposition », *op. cit.*, p. 47

³⁵⁸⁰ J-P. DUPRAT, « Le Parlement évaluateur », *op. cit.*, p. 565. L'expression du contrôle « quantitatif » renvoie « au suivi régulier de la publication des textes d'application » et le contrôle « qualitatif », renvoie « vise à comprendre les difficultés soulevées par la mise en œuvre de la loi concernées », in A. MIABOULA-MILANDOU, « Les moyens d'action du Parlement à l'égard de la loi votée », *RFDC*, n°33, 1988, p. 39.

comme le note Pierre Avril, l'Administration et donc le Gouvernement qui en dispose constitutionnellement (Art.20 C.) « peuvent paralyser la décision du législateur »³⁵⁸¹ et avec lui celui de la seconde chambre.

Cette fonction doit être rattachée d'abord à l'évaluation plutôt qu'au contrôle. En effet, ce pouvoir consiste techniquement « à recenser très régulièrement les textes votés qui ne peuvent être mis en application faute de publication des textes réglementaires. Il peut aussi revêtir un aspect plus politique lorsqu'il conduit à vérifier, par un examen au fond, si les textes d'application respectent bien la volonté exprimée par le législateur lors du vote de la loi »³⁵⁸².

Le retard de l'exécution des textes a conduit le Gouvernement à accueillir favorablement les initiatives des deux assemblées d'opérer un tel contrôle. Le 30 mai 1990, à la suite du Conseil des ministres, le président Mitterrand rappelait au Gouvernement « qu'il devait s'attacher à hâter la parution des textes d'application ». Cette impatience s'était d'ailleurs traduite par l'édiction de la circulaire du 1^{er} juin 1991 qui soulignait que « les délais dans lesquels sont en général pris les décrets d'application des lois sont trop longs ». Plus récemment, les effets institutionnels de la non-application de la loi sur les assemblées parlementaires ont été reconnus par le Gouvernement. La circulaire du 19 février 2008 rappelle que « chaque disposition législative qui demeure inappliquée est une marque d'irrespect envers la représentation nationale et de négligence vis-à-vis de nos concitoyens ». En liaison avec le Secrétaire Général du Gouvernement, un comité chargé du suivi de l'application de la loi et présidé par le ministre des relations avec le Parlement travaille en étroite liaison avec les commissions parlementaires des deux assemblées afin de les informer de l'état d'application de la loi. Malgré la discordance des majorités parlementaires, entre 2011 et 2014 ce comité a maintenu un esprit de travail consensuel entre le Gouvernement et le Sénat.

À l'occasion de l'alternance de la majorité sénatoriale en 2011 fut instaurée au Sénat une commission pour l'application de la loi, qui présentait chaque année un rapport de l'ensemble de l'activité durant la session, et bénéficiait à ce titre des prérogatives identiques

³⁵⁸¹ P. AVRIL, « Les innovations sénatoriales », *op. cit.*, p. 113.

³⁵⁸² *Pour mieux connaître le Sénat*, La Documentation française, 1993, p. 307.

à celles d'une commission d'enquête. Présidée par David Assouline, cette initiative démontre une nouvelle fois la volonté du Sénat « de renforcer la visibilité et l'autorité de sa procédure de contrôle de l'application de la loi »³⁵⁸³. L'objectif était « d'assurer une veille normative sur la publication des textes réglementaires nécessaires à l'application des lois et, d'autre part, informer le Sénat sur la mise en œuvre des lois »³⁵⁸⁴. La commission disparut avec l'avènement de la nouvelle majorité sénatoriale par un arrêté du Bureau en date du 12 novembre 2014 et les commissions sénatoriales se chargent désormais de cette fonction. Ces commissions ne disposent pas « de véritable pouvoir d'injonction »³⁵⁸⁵, mais l'évocation rendue publique de son retard dans la mise en application de la loi encourage indirectement le Gouvernement à agir. Ce contrôle s'effectue même durant les périodes de l'intersession, ce qui confirme le statut « d'assemblée permanente »³⁵⁸⁶ du Sénat dans le bicamérisme de la V^e République.

Dans un système majoritaire, une telle fonction demeure capitale pour les assemblées législatives. Pour la majorité parlementaire, ce contrôle permet de vérifier la bonne exécution des promesses gouvernementales et de répondre à l'impatience des électeurs quant à l'application des promesses électorales. Pour la minorité, cela permet, comme le note Priscilla Monge, « de mettre en exergue les inconvénients effectifs découlant de l'application d'une loi qu'ils ont dénoncés ou encore de pointer les incohérences d'une action menée par le gouvernement et sa majorité »³⁵⁸⁷. L'évaluation législative s'insère alors logiquement dans la fonction de contrôle, envisagée comme une fonction critique de l'activité gouvernementale. La fonction d'évaluation revêt également un caractère expérimental, voire pédagogique et de vigilance, pour la minorité, dans la perspective de l'alternance et de la conquête du pouvoir. Le contrôle de l'application permet de « présenter des alternatives et/ou de préparer l'alternance. Il constitue une arme pour la minorité en cas de changement de majorité, lorsqu'un Gouvernement est réticent « à prendre des textes d'application d'une loi votée sous une législature précédente et sous une majorité différente »³⁵⁸⁸. Une telle

³⁵⁸³ G. BERGOUGNOUS, « Du contrôle de l'application des lois à leur évaluation », *Constitutions*, 2012, p. 265.

³⁵⁸⁴ *Ibid.*

³⁵⁸⁵ A. MIABOULA-MILANDOU, *op. cit.*, p. 39.

³⁵⁸⁶ P. BACHSCMIDT, « Le Sénat assemblée permanente », *Constitutions*, 2012, p. 269.

³⁵⁸⁷ P. MONGE, *op. cit.*, p. 227.

³⁵⁸⁸ *Ibid.*

finalité ne saurait être effective que par la dévolution de nouvelles fonctions à la minorité par la majorité. La première commission créée par le Sénat comportait dans sa composition autant de membres du groupe majoritaire et de l'opposition. Une telle initiative confirme « le souci du Sénat d'assurer la représentation de l'ensemble de ses composants et notamment des sénateurs NI »³⁵⁸⁹. La représentation des minorités dans ces dispositifs de suivi assure « une présentation contradictoire des informations et garantit au contrôle une certaine objectivité »³⁵⁹⁰.

L'Assemblée nationale devait retenir définitivement le dispositif de vérification de l'application des lois par le vote de la résolution du 12 février 2004 modifiant l'article 86 RAN. La plupart des commissions en charge de la vérification de l'application des lois ont été le plus souvent rapportées par la majorité. Il faudra attendre 2007 et par la « voie conventionnelle »³⁵⁹¹ pour que la commission des affaires économiques et celle des lois expérimentent la dévolution de plusieurs rapports à l'opposition.

Avec l'intervention de la résolution du 27 mai 2009, l'Assemblée nationale poursuit l'association majorité/opposition dans l'exécution d'une veille juridique pour vérifier la bonne exécution des lois votées. L'article 145-7 RAN dispose que, dans les six mois succédant à la publication d'une loi, « deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition et parmi lesquels figure de droit le député qui en a été le rapporteur, présentent à la commission compétente un rapport sur la mise en application de cette loi ». Le « contrôle paritaire »³⁵⁹² opéré par les deux rapporteurs, dont un appartenant à l'opposition, fait évoluer dans le sens d'un affaiblissement de la majorité la fonction d'évaluation parlementaire du Parlement.

L'évaluation législative mise en œuvre par le contrôle de l'application de la loi constitue un contrôle « de nature technique, inscrit dans la continuité et nécessitant une distance par rapport aux impératifs du calendrier parlementaire »³⁵⁹³. Il « entre dans la vocation de la seconde assemblée, plus éloignée que l'Assemblée nationale des

³⁵⁸⁹ *Ibid*, p. 228.

³⁵⁹⁰ *Ibid*, p. 230.

³⁵⁹¹ P. MONGE, *op. cit*, p. 228.

³⁵⁹² G. BERGOUNOUS, « Le binôme majorité opposition », *op. cit*, p. 47.

³⁵⁹³ P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire*, *op. cit*, p. 127.

préoccupations politiques du moment. Le Sénat peut se livrer à un travail technique de suivi »³⁵⁹⁴ contribuant à réhabiliter la fonction d'évaluation du Parlement. En effet, le vote des lois restées inappliquées était préjudiciable aux prérogatives du Parlement comme à son image auprès du citoyen. Par ailleurs, l'absence de contrôle nuisait également d'une certaine façon au Gouvernement qui ne voyait pas ses promesses électorales exécutées avec célérité. En l'absence de majorité, cette absence lui conférait le pouvoir de repousser les lois dont il n'avait pas exigé le vote. En la présence d'une majorité qu'il doit satisfaire, le Gouvernement doit accorder davantage d'attention à leur exécution législative. Le contrôle de l'évaluation législative comme financière s'insère pleinement dans la fonction parlementaire et plus largement dans le système majoritaire, révélant l'importance de la place du Sénat dans le système constitutionnel et politique de la V^e République.

Les différentes configurations majoritaires, que ce soit entre les deux chambres ou au Sénat ont placé celui-ci dans des rapports institutionnels variables avec le Gouvernement et sa majorité à l'Assemblée nationale. Cependant leur étude révèle une constance d'ensemble de la seconde chambre dans la recherche de l'amendement, au premier sens du terme, de la loi et dans l'exercice de sa fonction de contrôle. Sous la V^e République, le fait majoritaire ne s'observe pas de manière univoque et la variation de ses aspects institutionnels, dont témoigne la configuration de la majorité, conditionne la puissance institutionnelle du Chef de l'Etat et de son Gouvernement. Le Sénat a pu servir de force d'appoint aux différents gouvernements depuis l'alternance de 1981, tout en conservant sa fonction de tempérance. Sa raison d'être tient dans cette faculté d'équilibre, de modération et d'orientation du Gouvernement nommé par le Président et de sa majorité.

³⁵⁹⁴ C. MAYNIAL, « Contrôle de l'application des lois exercé par le Sénat », *RRJ*, 1994, p. 1200.

CONCLUSION TITRE 2

La différenciation de la réception du phénomène majoritaire au sein du bicamérisme de la V^e République emporte des conséquences juridiques et institutionnelles variables suivant les deux structures du Parlement. L'affaiblissement institutionnel du Parlement ne réside pas, une nouvelle fois, dans la faiblesse de la disposition constitutionnelle des prérogatives parlementaires mais tient davantage à leur usage par les acteurs du Parlement. La réhabilitation du Parlement interviendra moins par les concessions du constituant et le relâchement des mécanismes de rationalisation que par un renforcement structurel de l'aménagement interne des assemblées, précédé d'une réelle volonté des élus de s'émanciper du Gouvernement. Un tel objectif ne peut être atteint qu'avec le concours de la majorité. L'organisation et le fonctionnement interne de la seconde chambre révèlent l'affaiblissement des tendances hégémoniques de la majorité et un respect mieux observé de la représentation de la minorité dans les instances directionnelles et techniques.

L'existence d'une majorité dans l'hémicycle aboutit, de par sa proximité organique avec le Gouvernement, à un monopole des sièges au détriment de la minorité au sein des instances administratives et politiques, ce qui entraîne une orientation de l'activité législative favorable à l'exécutif. A la seconde chambre, l'organisation et la répartition des postes comme des sièges entre la majorité et la minorité sont basées sur le principe suivant : « aucun groupe ne doit exercer un monopole et toutes les minorités doivent être présentes »³⁵⁹⁵. Si la répartition des fonctions reflète la configuration particulière de la majorité sénatoriale, elle révèle surtout la volonté des élus parlementaires de se distancer du Gouvernement en associant la minorité à la décision parlementaire.

L'alternance de 1981 n'a ainsi pas emporté la confiscation des postes de direction au profit de la majorité, ni une instrumentalisation des règles du droit parlementaire en ce sens. Le Sénat a privilégié constamment la répartition consensuelle et conventionnelle des postes entre la majorité et l'opposition. Le retour de l'opposition dans les affaires décisionnelles

³⁵⁹⁵ Afin d'arriver « à des équilibres internes », in J. MASTIAS, « Les secondes chambres en Europe occidentale : légitimité ? Utilité ? », *RIPC*, vol.6, 1999, p. 185.

des chambres passe d'abord par l'occupation de postes subalternes et c'est en exerçant les responsabilités correspondantes qu'elle pourra espérer acquérir des postes d'importance supérieure octroyés par la majorité. Par la spécificité structurelle, le Sénat pourrait en ce sens proposer de nouvelles expérimentations à l'Assemblée nationale dans le partage des responsabilités au sein des instances collégiales en charge de la direction et de la planification du travail parlementaire. En la majorité réside la mise à disposition des responsabilités ; à la minorité revient la tâche de les exercer de manière à justifier leur renouvellement.

La lenteur du positionnement de la seconde chambre face au fait majoritaire tient à des « raisons politiques »³⁵⁹⁶ liées à la nature des fonctions sénatoriales attribuées par le constituant dans le bicamérisme de la V^e République. La seconde chambre conserve un attachement profond à l'autonomie fonctionnelle du Parlement face au Gouvernement et à sa majorité dans l'élaboration de la norme législative. Le système bicaméral du Parlement suppose une réflexion assortie d'une discussion et d'une délibération sereine et enrichie de la norme législative. Avec l'alternance de 1981, l'apport législatif du Sénat demeure constant, à raison de la préservation d'une certaine « autonomie substantielle »³⁵⁹⁷ dans la confection de la loi. Sous la V^e République, cette prétention à l'autonomie dépend en réalité moins des dispositions formelles constitutionnelles, que le constituant a quelque peu relâchées, que de l'effectivité de leur usage par la seconde chambre indépendamment des configurations majoritaires. Le bicamérisme de la V^e République demeure « différencié dans la législation »³⁵⁹⁸, mais non en raison d'une prétendue disparité juridique dans la disposition des droits constitutionnels en matière d'élaboration législative. La réception du fait majoritaire, les usages et les règles juridiques permettent une participation significative de la seconde chambre à la fonction normative du Parlement.

Le fait majoritaire ne s'aurait s'analyser comme un phénomène uniforme et monolithique. L'étude des différentes configurations majoritaires au sein du Sénat révèle

³⁵⁹⁶ S. SUR, *La vie politique en France sous la V^e république*, Montchrestien, 1982, p. 117.

³⁵⁹⁷ J. GICQUEL, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, n°126, 2008, p. 50.

³⁵⁹⁸ J-P. DEROSIER, « Le bicamérisme : un défi et un enjeu démocratique », *op. cit.*, p. 9.

l'absence de servilité de la majorité parlementaire à l'égard du Gouvernement et la nécessité pour ce dernier de prendre en compte l'apport de la seconde chambre, quelle que soit la configuration interne à sa majorité.

L'alternance de 1981 n'a pas entraîné une systématisation dans la configuration et la nature de la majorité à l'Assemblée nationale, ni l'acculturation irréversible des parlementaires. Dans cette perspective et quelle que soit la composition de leur majorité, les Gouvernements ont pu disposer du soutien du Sénat pour pallier les défections au sein de leur propre majorité et l'étude du pouvoir d'investigation et de contrôle parlementaire révèle le souci constant de la seconde chambre de tempérer la volonté du Gouvernement soutenu par la majorité de l'Assemblée nationale. Cette fonction du Sénat passe par le développement constant de nouveaux procédés de contrôle, l'effectivité de leur saisine par la majorité et l'association de la minorité dans un partenariat institutionnel destiné à conforter la place de la seconde chambre dans le concert institutionnel des pouvoirs publics de la V^e République.

Conclusion de la deuxième partie

La distanciation organique qu'entretient la seconde chambre avec le Gouvernement participe d'une résistance à l'abaissement fonctionnel du Parlement de la V^e République. La discordance ou la simultanéité régulière des majorités parlementaires depuis 1981 confirme la régression institutionnelle des liens entre le Gouvernement et la seconde chambre, mais sans pour autant parvenir à une orientation prévisible, orientée et systématique dans l'exercice de la fonction parlementaire. Contrairement à l'Assemblée nationale, l'apparition d'une majorité à la seconde chambre n'a pas pour corollaire nécessaire son institutionnalisation et sa structuration juridique. En somme, le bicamérisme introduit « une complexité supplémentaire vis-à-vis du repérage de la majorité et de l'opposition »³⁵⁹⁹.

L'émergence du fait majoritaire dans les assemblées parlementaires est intervenue indépendamment de tout formalisme, ce qui tend à maintenir son insaisissabilité par le droit constitutionnel et son maintien catégoriel dans ce que Jellinek appelait « les forces politiques réelles, se mouvant d'après leurs propres lois »³⁶⁰⁰. En revanche, le phénomène produit des conséquences juridiques contraignantes pour les acteurs parlementaires, dont l'ampleur dépend du degré de proximité organique avec le Gouvernement. Si la norme constitutionnelle se révèle insuffisante à rendre compte, comme le relevait le doyen Colliard, « de tous les phénomènes politiques », force est néanmoins de constater « qu'elle en détermine largement le déroulement »³⁶⁰¹. Les mécanismes de rationalisation du parlementarisme emportent des conséquences différentes suivant les assemblées parlementaires, en ce que, d'une part, celles-ci ne sont pas identiquement régies par le formalisme constitutionnel, et que, d'autre part, le phénomène majoritaire s'observe différemment en leur sein.

³⁵⁹⁹ O. ROZENBERG, « L'opposition parlementaire, espèce à protéger », in *L'opposition parlementaire*, O. ROZENBERG et E. THIERS (dir), La Documentation française, Paris, 2013, p. 205.

³⁶⁰⁰A. LE DIVELLEC, « Le prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la présidence de la Ve République (simultanément une esquisse sur l'étude des rapports entre « droit de la Constitution » et système de gouvernement) », *Droits*, 2007, p. 105.

³⁶⁰¹ J-C. COLLIARD, *Les régimes politiques parlementaires*, PFNSP, 1978, p. 15.

La distanciation de la seconde chambre vis-à-vis du Gouvernement, due notamment aux modalités d'élection de ses membres et donc à des facteurs juridiques est la cause institutionnelle principale, d'une certaine imperméabilisation du Sénat à la logique majoritaire, lui permettant de tempérer les appétences de l'Assemblée nationale et de sa majorité.

L'existence d'une « Chambre haute répond généralement à une inspiration d'ordre politique, en l'occurrence au souci de tempérer l'orientation progressive de la Chambre basse »³⁶⁰². Dans le régime parlementaire de la V^e République, « l'orientation politique et législative est fixée par le Président de la République et son Gouvernement »³⁶⁰³. Avec l'apparition d'une majorité parlementaire, le Parlement se trouve associé à la ratification des choix législatifs du Gouvernement. En revanche, l'initiative et le pouvoir décisionnel demeurent entre les mains de l'exécutif. Placée dans cette configuration, l'Assemblée nationale ne peut tempérer qu'imparfaitement l'action gouvernementale en raison de la solidarité qui l'unit avec le Gouvernement. L'examen de la fonction parlementaire révèle le développement continu des différents procédés du droit parlementaire, et la volonté du Sénat de ne pas offrir un soutien inconditionné, ni une opposition systématique au Gouvernement.

Dans un régime parlementaire à dominance majoritaire, l'exercice des fonctions parlementaires n'est donc pas, comme l'affirme Armel Le Divellec, « séparable des conditions structurelles, juridiques et politiques dans lesquelles opèrent les assemblées représentatives »³⁶⁰⁴. Ces conditions ne sont pas toutes régies par le droit constitutionnel ou le droit parlementaire, mais leur écartement conduirait à une vision tronquée du rôle et de la place effective du Parlement bicaméral sous la V^e République. Le droit constitutionnel, comme le droit parlementaire, ne peuvent alors s'affranchir des considérations des éléments de droit et de fait, seuls à même de rendre compte réellement de l'organisation et du fonctionnement d'une institution politique. Le formalisme juridique permet d'identifier une large part des conséquences de l'affaiblissement normatif de la fonction parlementaire et la réhabilitation à apporter à celle-ci. En revanche, les causes doivent être recherchées en dehors du strict cadre normatif du Parlement de la V^e République. La pratique des acteurs parlementaires, encouragée par le phénomène majoritaire, révèle l'existence d'une certaine

³⁶⁰² B. JEANNEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Mémentos Dalloz, 8^{ème} éd., 1999.

³⁶⁰³ J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^{ème} République : réforme et renouveau*, *op. cit.*, p. 232.

³⁶⁰⁴ A. LE DIVELLEC, « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, n°134, 2010, p. 128.

contrainte sur les élus tant de la majorité que de l'opposition, mais également « le fonctionnement concret d'un régime politique par l'interaction des règles constitutionnelles et comportementales »³⁶⁰⁵. La question de la majorité s'inscrit ainsi dans une perspective systémique plus large qui dépasse le strict cadre du pouvoir politique formalisé par la Constitution du 4 octobre 1958. En effet, la préservation de la différenciation structurelle et fonctionnelle entre les deux assemblées invite le juriste à la mise en contact du droit et du réel³⁶⁰⁶.

La préservation du bicamérisme sous la V^e République trouve son explication dans la différenciation juridique entre les deux structures du Parlement, ce qui tend à privilégier « la démarche normative »³⁶⁰⁷, tout en n'excluant pas les conséquences de la réception et l'instrumentalisation de la règle de droit par les élus. Cette démarche invite à la prise en compte de la réalité opérationnelle lors de l'exposition normative de l'organisation et du fonctionnement des institutions parlementaires. Le phénomène majoritaire a impliqué pour l'Assemblée nationale un partenariat associé avec le Gouvernement dans la disposition et l'exercice de la fonction législative et de contrôle, auquel la seconde chambre a constamment opposé un partenariat conditionné.

Le rôle effectif d'une institution politique dépend en réalité non seulement de la volonté du constituant et du formalisme constitutionnel qui en découle le cas échéant, mais encore des contraintes liées au système politique. Le phénomène majoritaire, acquis initialement fragile puis solidifié du système de la V^e République, est venu contrarier les espérances du constituant vis-à-vis de la seconde chambre, avant comme après l'alternance de 1981. Continuent, le Sénat ne se trouvera jamais inféodé au pouvoir exécutif dans des proportions identiques à celles de l'Assemblée nationale manifestant ainsi sa volonté de pondérer l'action législative de l'Assemblée nationale comme du Gouvernement.

³⁶⁰⁵ M. DE VILLIERS et A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Sirey, 8^{ème} éd., 2011, p. 310.

³⁶⁰⁶ « Le droit m'apparaît comme une discipline concrète, (...) il n'y a pas de droit s'il n'y a pas de contact avec le réel », in M. MERLE, « Droit public et sciences politiques », in *Centre international de synthèse, le droit, les sciences humaines et la philosophie*, Paris, Vrin, 1973, p. 198.

³⁶⁰⁷ *Ibid.*

Conclusion générale

Dans un colloque organisé à l'initiative de l'AFSP en 1985, Jean Foyer rappelait la vision gaulliste de la seconde chambre, lorsqu'il déclarait que le bicamérisme « n'est pas fait pour introduire dans la symphonie parlementaire et législative des pupitres quelquefois dissonants »³⁶⁰⁸. Cette affirmation venant de la part d'un membre de l'opposition à la majorité gouvernementale, révèle l'ambiguïté du rôle et de la place institutionnelle du Sénat face à sa mission originale avec l'alternance de 1981. Elle rappelle néanmoins implicitement l'absence de position institutionnelle univoque de la seconde chambre à l'égard des différentes configurations majoritaires, et du Gouvernement, tout particulièrement en cas de discordance des majorités.

Ce travail poursuivait essentiellement deux objectifs : Il s'agissait, d'abord, l'appréhension juridique du phénomène majoritaire dans les deux structures du Parlement bicaméral de la V^e République depuis 1981, et d'opérer ensuite, une analyse institutionnelle révélant les spécificités de sa réception par la seconde chambre. Ces deux opérations, menées conjointement, devaient ainsi permettre de justifier le maintien du bicamérisme dans le système constitutionnel et politique de la V^e République. La seconde chambre demeure une institution parlementaire cultivant une certaine autonomie juridique et institutionnelle, face au parlementarisme rationalisé posé par le constituant, et le phénomène majoritaire entretenu par le Gouvernement.

La présente étude s'est assignée pour but de vérifier si le Sénat, au même titre que l'Assemblée nationale, est placé, pour ce qui concerne la disposition et l'exercice de la fonction parlementaire, dans une subordination juridique au Gouvernement nommé par le Chef de l'Etat. Elle s'est également proposée d'examiner si cette soumission n'est pas tant la conséquence des mécanismes constitutionnels, que celle de la présence d'une majorité dans l'hémicycle, comme dans les structures organisationnelles administratives (Bureau), politiques (groupes) et techniques

³⁶⁰⁸ J. FOYER, « L'Assemblée nationale aujourd'hui », in, *L'Assemblée nationale en face des différentes majorités sénatoriales*, AFSP, colloque des 21 et 22 novembre 1985, Paris, fascicule de Science po, 1985, p. 32.

(commissions). Cette institutionnalisation de la majorité, survivant aux différentes alternances, oriente l'action législative des assemblées suivant les relations entretenues avec le Gouvernement.

Si les contraintes « juridiques » (parlementarisme rationalisé) et « politiques » (fait majoritaire) pèsent sur les deux structures du Parlement de la V^e République, leur rigidité comme leur réception par les élus parlementaires n'ont pas les mêmes effets dans les deux chambres. Davantage qu'une structure parlementaire en charge « en second » du pouvoir législatif, le Sénat trouve sa justification dans l'exercice effectif de la fonction constitutionnelle mise à sa disposition. Son maintien aux côtés de l'Assemblée nationale participe à un renforcement continu de l'institution parlementaire face au système majoritaire de la V^e République.

L'apparition tardive du fait majoritaire à la seconde assemblée a fait craindre, avec l'alternance de 1981, le risque d'un positionnement institutionnel prévisible et systématique en faveur ou en défaveur du Gouvernement. Cette étude révèle que la disposition et l'exercice des fonctions parlementaires confiées à chacune des assemblées, composant le Parlement bicaméral, ne sont pas nécessairement liés à la configuration interne ou externe de leur majorité respective. Mais notre étude a aussi montré qu'il convient de relativiser les conséquences institutionnelles du phénomène majoritaire à la seconde chambre. Le Sénat a réussi à construire sa légitimité dans le bicamérisme de la V^e République, par le développement de sa différenciation structurelle, fonctionnelle et organique face à l'Assemblée nationale et au Gouvernement. La recherche continue de cette différenciation complémentaire et non concurrentielle peut justifier le bicamérisme de la V^e République.

Cette recherche menée sur l'ensemble des législatures depuis 1981 s'est proposée de dépasser la définition du bicamérisme restreinte à une simple technique d'organisation du Parlement. L'étude d'une institution parlementaire dont les compétences constitutionnelles s'exercent mutuellement nécessitait de ne pas isoler les deux structures parlementaires, mais de les examiner et de les confronter régulièrement dans leurs rapports afin d'en saisir les spécificités et d'en défendre la justification au sein de l'organisation parlementaire à laquelle elles appartiennent. Cette étude s'est ainsi efforcée de mieux saisir le statut des deux assemblées, leur mode de formation,

leurs compétences constitutionnelles respectives et leurs spécificités organisationnelles et fonctionnelles internes. De cette recherche, il ressort que l'existence de la seconde chambre ne peut se comprendre que dans l'étude des rapports institutionnels constants qu'elle entretient avec l'autre assemblée et le pouvoir exécutif. Aussi convenait-il de la replacer dans le système constitutionnel et politique, afin de saisir le rôle qu'a entendu lui conférer le constituant et celui qu'elle occupe effectivement dans le concert institutionnel.

L'existence du fait majoritaire a emporté des conséquences sur l'organisation et l'exercice de la fonction parlementaire au sein des deux assemblées et le Sénat n'en a pas été épargné. En encadrant et en orientant l'exercice des prérogatives législatives, le fait majoritaire réduit l'appétence et la capacité des élus à utiliser leurs droits constitutionnels et parlementaires. A l'issue d'une étude approfondie, il a été possible de relativiser les effets institutionnels des contraintes « juridiques » et « politiques » pesant sur la seconde chambre et ses élus. Le fait majoritaire, constaté plus particulièrement à l'Assemblée nationale, est devenu en conséquence l'une des justifications de la place du Sénat dans les institutions de la V^e République car celui-ci entretient encore une distance organique et fonctionnelle avec le Gouvernement et sa majorité.

Cette recherche a permis de faire apparaître que la nouvelle majorité issue de l'alternance de 1981 s'est appropriée les principes régissant les institutions de la V^e République, qu'elle avait pourtant combattus à l'époque où elle se trouvait dans l'opposition, et que le fait majoritaire tend à s'ancrer définitivement dans le système constitutionnel, au gré des législatures de l'Assemblée nationale. En ce qui concerne le Sénat, l'objectif du travail engagé visait en somme à démontrer que la seconde chambre entretient encore une certaine distanciation avec le Gouvernement et le Chef de l'Etat, lui permettant d'exercer ses prérogatives constitutionnelles dans un rapport moins précipité et moins instrumentalisé par le pouvoir exécutif. Il constitue aujourd'hui un facteur de la réhabilitation de l'institution parlementaire et sa distanciation avec le fait majoritaire n'y est pas étrangère.

Cette thèse a montré comment le Sénat entendait cultiver sa différence face à la majorité de l'Assemblée nationale soutenant le Gouvernement, malgré un système constitutionnel et politique le plaçant dans une position institutionnelle délicate. Si juridiquement, comme le note Alain Delcamp, « il n'y a donc pas de différence de nature, on peut cependant observer de manière incontestable certaines différences de degré et parfois non négligeables entre les deux assemblées. Celles-ci tiennent moins aux règles qu'aux usages et, surtout, aux spécificités du Sénat lui-même »³⁶⁰⁹. La présence d'une majorité au sein de son hémicycle avec l'alternance de 1981 n'a pas systématiquement orienté la fonction parlementaire du Sénat dans un sens tributaire des configurations majoritaires face au Gouvernement. En réalité, le Sénat s'est approprié la règle majoritaire et l'a remodelée en fonction de ses besoins propres et de ses relations fluctuantes avec l'exécutif et l'Assemblée. Le flou institutionnel et politique qui en résulte en est la conséquence.

Si, en tant que régime parlementaire, le système constitutionnel de la V^e République n'exige pas, comme le rappelait le doyen Vedel, « l'existence de deux assemblées »³⁶¹⁰, son système politique peut le justifier. Si la forme territoriale de la France, les conceptions du mandat parlementaire et de la souveraineté ne justifient pas constitutionnellement à eux seuls l'existence d'une seconde chambre, le parlementarisme majoritaire aboutit à un rapprochement organique et fonctionnel entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale légitimant le maintien d'une seconde chambre. En réalité, l'instauration du bicamérisme tient surtout aux conceptions de la démocratie représentative et de l'expression de la volonté majoritaire. Une conception préoccupée avant tout d'imposer que triomphe « de façon immédiate la volonté de la majorité sera attachée au monocamérisme »³⁶¹¹. Cette finalité ne fut pas retenue les constituants en 1958 et l'alternance de 1981 n'a pas entendu y déroger.

Le bicamérisme était initialement conçu par le constituant comme un outil constitutionnel favorisant la naissance d'une majorité, dont la survenue inédite et rapide à l'Assemblée nationale et la distanciation prise par le Sénat avec le pouvoir

³⁶⁰⁹ A. DELCAMP, « L'importance du travail en commission au Sénat », in *Mélanges P. Gélard*, Montchrestien, 2000. p. 172.

³⁶¹⁰ G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Recueil Sirey 1949, p. 176.

³⁶¹¹ *Ibid.*

exécutif ont laissé craindre un doute sur le maintien de celui-ci. En réalité cette étude a révélé que la consolidation du fait majoritaire à l'Assemblée nationale, ne doit pas conduire le pouvoir exécutif à négliger le Sénat. L'étude des différentes configurations majoritaires permet de constater que le phénomène peut prendre plusieurs formes et nécessite constamment le concours du Sénat. Systématiquement, le Sénat demeure la structure parlementaire encore non inféodée au pouvoir exécutif et devient l'un des contre-pouvoirs non juridictionnels les plus effectifs. En soulignant le décalage existant entre la conception institutionnelle de la seconde chambre par le constituant et la place qu'elle occupe effectivement dans le système de gouvernement, cette thèse s'est proposée de révéler le décalage entre la conception formelle normative des institutions et leur rôle et place effectifs dans le système politique.

Portant sur la norme juridique et les forces politiques, cette étude s'est efforcée d'éclairer les rapports qu'entretient formellement le droit constitutionnel avec les forces extra-juridiques qui composent le régime dans lequel se meuvent les institutions politiques. L'objectif de cette recherche consistait à faire progresser la réflexion suivant laquelle en droit constitutionnel une assemblée délibérante ne peut sérieusement se comprendre de « manière isolée »³⁶¹², c'est-à-dire indépendamment de la structure du Parlement et du système politique l'environnant. Il convenait d'appréhender l'étude de la seconde chambre française en rapport avec l'Assemblée nationale et de révéler que sa justification et son maintien dépendent de la différenciation juridique et politique qu'elle cultive assidument au gré des alternances.

Notre premier constat a été que la disposition et l'exercice des droits parlementaires et constitutionnels des élus des deux chambres, étaient orientés suivant les intentions de la majorité et les relations entretenues avec le Gouvernement. Pour ce faire, la démarche impliquait de comprendre comment une majorité électorale se trouvait structurée au sein des deux assemblées et en conséquence institutionnalisée dans l'organisation et le fonctionnement de celles-ci. Notre second constat a été, qu'en dépit

³⁶¹² A. LE DIVELLEC, « Les assemblées délibérantes dans le parlementarisme négatif de la V^e République, in *Parlementarisme et francophonie*, E. MONTIGNY et F. GELINEAU (dirs.), Ed. Presses de l'université de Laval, (dir.), 2013, p. 183.

de l'alternance de 1981, le phénomène majoritaire est « un acquis » de la V^e République, mais que la notion ne s'observe pas juridiquement de façon analogue suivant les législatures et les assemblées. Au terme de ce processus, la présente étude révèle que le Sénat préserve et cultive, quels que soient la configuration de sa majorité ou le Gouvernement, une certaine autonomie organisationnelle et fonctionnelle contrevenant au fait majoritaire.

Cette thèse ne visait pas à rechercher la présence réelle et effective d'une majorité au sein des deux chambres. Elle avait pour objectif, à partir des sources textuelles, d'éclairer la notion de majorité et d'en apprécier les enjeux juridiques pour les deux assemblées et corrélativement pour le bicamérisme. Le choix a été fait de ne pas se borner à observer la présence d'une majorité au sein du Parlement bicaméral ou de rechercher les causes extra-juridiques de l'apparition de celle-ci. Il ne suffisait pas de révéler la présence d'une majorité au Sénat comme à l'Assemblée nationale. Encore fallait-il rendre compte des conséquences de ce phénomène pour le droit constitutionnel.

L'appréhension des institutions parlementaires permet d'identifier « l'articulation entre un cadre juridique et un système de gouvernement concret »³⁶¹³. On ne peut donc concevoir les institutions parlementaires de la V^e République sans prendre en compte, comme le note Jacques Chevallier, cette « juridicisation » des comportements parlementaires par les normes juridiques. La réalité politique du phénomène majoritaire est une réalité « juridiquement constituée, encadrée, régie et codifiée »³⁶¹⁴ par le droit constitutionnel et parlementaire écrit comme non écrit. Quand bien même l'objet de la recherche ne portait pas sur la question de la notion de majorité, l'examen du phénomène majoritaire au sein des deux assemblées nous a permis indirectement de mieux saisir l'articulation des contraintes « juridiques » et « politiques » dans la disposition des droits constitutionnels et parlementaires des élus. La conjonction sous la V^e République du formalisme juridique lié aux mécanismes constitutionnels de

³⁶¹³ A. LE DIVELLEC, « Le prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la présidence de la V^e République (simultanément une esquisse sur l'étude des rapports entre « droit de la Constitution » et système de Gouvernement) », *Droits*, n°44, 2007, p. 105.

³⁶¹⁴ J. CHEVALLIER, « Droit constitutionnel et institutions politiques », *op. cit.*, p. 196.

rationalisation et du phénomène majoritaire illustre le fait que le rôle d'une institution en tant que pouvoir constitué dépend pour une large part « des conceptions proprement politiques qui vont donner corps à une force normative spécifique du droit, lui imprimer une certaine orientation déterminée »³⁶¹⁵.

S'agissant de notre objet de recherche initial, l'analyse nous a fourni deux enseignements fondamentaux. Les attributions d'une institution parlementaire par le constituant sont tributaires des règles juridiques, mais aussi politiques l'environnant. L'intégration du « contexte institutionnel »³⁶¹⁶ dans l'étude des institutions parlementaires permet une meilleure compréhension des règles établies par le constituant et des enjeux juridiques. Cette méthode invite le juriste à privilégier l'étude des sources écrites du droit constitutionnel et parlementaire, tout en ne s'interdisant pas à chercher « en dehors des textes ce qui, à titre complémentaire, permet de les comprendre »³⁶¹⁷. L'analyse normative des institutions est insuffisante à elle seule pour appréhender le fonctionnement institutionnel d'une assemblée telle que le Sénat et la confrontation avec l'ensemble des acteurs institutionnels, permet d'apprécier réellement son statut comme sa place dans le système étatique.

Tout au long de cette recherche, nous avons pu observer le lien étroit qui existe entre les institutions parlementaires et le système politique par opposition au régime politique. Le régime politique peut être envisagé formellement, selon Olivier Duhamel, comme une « certaine structure juridique, un ensemble de règles relatives à l'attribution et à l'exercice du pouvoir »³⁶¹⁸. Si ce sous-ensemble entre en relation « avec un autre sous-ensemble que sont les forces politiques, les majorités électorales et les pratiques des acteurs »³⁶¹⁹, l'ensemble se constitue alors en « système ». Le système politique peut alors être considéré « comme l'ensemble formé par ces deux sous-ensembles qui interagissent de façon variable selon les régimes, et selon les vies politiques »³⁶²⁰. Partant de ce postulat, nos conclusions s'inscrivent dans le cadre d'une contribution à

³⁶¹⁵ *Ibid.*

³⁶¹⁶ P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République*, *op. cit.*, p. 730.

³⁶¹⁷ F. LUCHAIRE, « De la méthode en droit constitutionnel », *RDP*, 1981, p. 276.

³⁶¹⁸ O. DUHAMEL, *Le pouvoir politique*, Seuil, 1993, p. 72.

³⁶¹⁹ *Ibid.*

³⁶²⁰ *Ibid.*

l'étude du droit positif et non d'une théorie générale ou d'une analyse des éléments que le droit constitutionnel ou le droit parlementaire n'ont pas entendu régir. Ce choix, de par son objet et sa méthode doit, permettre d'ouvrir de « nouveaux horizons »³⁶²¹ pour l'étude du droit constitutionnel.

Cette étude a permis de révéler que la présence d'une majorité dans le système constitutionnel et politique de la V^e République est source d'un bouleversement institutionnel considérable et variable, qui influe sur le droit constitutionnel. Le système résulte ainsi d'une « combinaison entre le ballet des institutions, celui des normes juridiques d'organisation du pouvoir et, enfin, de quantités de faits politiques, essentiellement les comportements des acteurs parlementaires »³⁶²². Cette contribution à l'étude du bicamérisme dans le système majoritaire de la V^e République a permis de démontrer que le comportement des élus parlementaires résulte d'un système de contraintes « juridiques » et « politiques » non uniforme. L'autonomie parlementaire et la marge de manœuvre législative des élus ne résultent pas du seul formalisme de la règle constitutionnelle et doivent conduire le constitutionnaliste à élargir ses champs d'investigation à l'ensemble du système constitutionnel, afin d'avoir une vision complète des règles et enjeux juridiques pesant sur les institutions politiques.

Ce travail a également permis de confirmer, que le fait majoritaire est le produit d'un « système » et induit pour les acteurs parlementaires, des conséquences juridiques. Conformément à l'approche de Michel Troper, il ne faut pas entendre système dans le sens juridique, mais « constitutionnel ou politique ». Les éléments en sont « non des normes, mais des organes ou autorités étatiques définis à la fois par leur statut, leurs compétences respectives, les moyens d'action dont ils disposent les uns à l'égard des autres et leur composition politique »³⁶²³. L'étude des institutions parlementaires permet la confrontation des éléments juridiques et politiques révélant, les logiques organisationnelles et fonctionnelles les animant et l'effectivité des compétences normatives dévolues. Pour reprendre la formulation d'Olivier Beaud, « la

³⁶²¹ D. ROUSSEAU, « Le nouvel horizon du droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 891.

³⁶²² A. LE DIVELLEC, « Le prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la présidence de la V^{ème} République (simultanément une esquisse sur l'étude des rapports entre « droit de la Constitution » et système de Gouvernement) », *op. cit.*, p. 104.

³⁶²³ « C'est la place de chacune des autorités dans le système, sa relation aux autres, telle qu'elle est définie en partie, mas non exclusivement par le droit, qui détermine pour elle le choix d'une stratégie », in M. TROPER, « Nécessité fait loi, réflexions sur la coutume constitutionnelle », in *Mélanges offerts à R-E. Charlier*, Ed. de l'université et de l'enseignement moderne, 1981, p. 315.

vie politique, voire la culture et les mœurs » de chaque assemblée parlementaire jouent ici « un rôle aussi important que les règles de droit »³⁶²⁴. Tout conduit à penser que « la science des Constitutions serait ici incomplète si l'on n'observait pas le fonctionnement concret des ordres politiques »³⁶²⁵. L'étude du droit constitutionnel applicable aux institutions parlementaires et aux rapports qu'elles entretiennent avec le pouvoir exécutif est indissociable du phénomène majoritaire et permet de vérifier « dans quelle mesure la norme, tout en réglant le comportement des acteurs est façonnée par eux »³⁶²⁶.

Enfin, l'étude a pu mettre en lumière que, dans le régime parlementaire et représentatif tel que celui de la V^e République, la division du pouvoir législatif en deux structures s'analyse juridiquement et politiquement comme la mise en place d'un contre-pouvoir à la majorité de l'Assemblée nationale et du Gouvernement qui en constitue l'émanation. La nécessité de cette division se présente désormais comme « un axiome du droit constitutionnel moderne »³⁶²⁷. Indépendamment des vœux du constituant et des configurations majoritaires, le bicamérisme est encore « un élément de mitigation »³⁶²⁸ dans le système constitutionnel et politique de la V^e République. Dans le cadre d'une réflexion continue sur le bicamérisme sous la V^e République, la formule du doyen Barthélémy prend encore tout son sens dans un système gouverné par l'union organique et fonctionnelle du Gouvernement et de la majorité de l'Assemblée nationale : « la vue est une, mais je vois mieux avec deux yeux ».

³⁶²⁴ O. BEAUD, « A la recherche de la légitimité de la V^e République », in, *Mélanges en l'honneur de M. Troper*, Economica, 2006, p. 156.

³⁶²⁵ D. BARANGER, *Droit constitutionnel*, PUF, 2002, p. 95.

³⁶²⁶ J. BENETTI, « Débat : le droit constitutionnel entre droit du politique et droit de la société », *RDP*, 2014, p. 1458. « L'alliance de ces deux aspects (le droit et le politique) s'avère nécessaire pour le développement de ce droit (constitutionnel), puisqu'elles permettent à terme de renforcer la juridicité de la matière et de l'amener vers un plus grand progrès », C. CERDA-GUZMAN, *Codification et constitutionnalisation*, Fondation Varenne, Coll. Thèse, 2011, p. 560.

³⁶²⁷ A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, rééd., Paris, Ed. Panthéon-Assas, Coll : « Les introuvables », 2008, p. 98.

³⁶²⁸ A. LE DIVELLEC, « L'articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et mitigation », *Pouvoirs*, n°143, 2012, p. 138.

Bibliographie

MANUELS ET OUVRAGES GENERAUX

ALLAND D. et RIALS S., *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, coll. Quaridge, 2003, 1792 p.

ARDANT P. et MATHIEU B., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 27^{ème} éd., 2012, 612 p.

AVRIL P. et GICQUEL J., *Lexique de droit constitutionnel*, PUF, 8^{ème} éd., 2001, 128 p.

BAGEHOT W., *La Constitution anglaise*, Paris, Germer Baillière, 1869, 401 p.

BARTHELEMY J. et DUEZ. P., *Traité de droit constitutionnel*, Ed. Panthéon-Assas, Coll. « Les introuvables », 2004, 905 p.

BARILLON, R. BERARD J-M, BERARD M-H, DUPUIS G., *Dictionnaire de la Constitution*, Ed. Cujas, 4^{ème} éd., 1980, 464 p.

BOUDON J., *Manuel de droit constitutionnel*, t.1 « Théorie générale-Histoire-Régimes étrangers » et T.II « La V^e République », PUF, 2014, 310 et 257 p.

BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C, LASSALE J.-P, *Finances publiques*, LGDJ, 11^{ème} éd., 2011, 960 p.

BURDEAU G., *Traité de science politique*, Paris, LGDL, 1967, t. 1 : « Le pouvoir politique », 634p. ; t. V : « Les régimes politiques », 553 p. ; t. VI, vol. II : « l'Etat libéral et les techniques politiques de la démocratie gouvernée », 482 p.

BURDEAU, G. *Écrits de droit constitutionnel et de science politique*, Ed. Panthéon-Assas, Coll. « Les introuvables », 2011, 674 p.

CADART J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t.1 et 2, Paris, Economica, 3^{ème} éd., 1993, 1389 p.

CAPITANT R., *Ecrits politiques*, Flammarion, 1971, 432 p.

CAPITANT R. *Ecrits constitutionnels*, Ed. CNRS, Paris, 1982, 485 p.

CARCASSONNE G., *La Constitution*, Seuil, 11^{ème} édition, 2013, 480 p.

- CARCASSONNE G., *Petit dictionnaire de droit constitutionnel*, Seuil, 2014, 208 p.
- CARRE DE MALBERG R., *Contribution à la théorie générale de l'État*, rééd., 1985, Paris, Sirey, t.I, 838 p. ; t.II, 638 p.
- CARRE DE MALBERG R., *La loi, expression de la volonté générale*, rééd. Paris, Economica, Coll « Classiques », 1984, 228 p.
- CHANTEBOUT B., *Droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 31^{ème} éd., 656 p.
- CHAGNOLLAUD D., *Droit constitutionnel contemporain*, Paris, Dalloz, 6^{ème} éd., t.II : Le régime politique français, 682 p.
- CHAGNOLLAUD D. et TROPER M., *Traité international de droit constitutionnel*, t.I, II et III, Dalloz, 2012, 856, 844 et 864 p.
- CHEVALLIER J.-J, CARCASSONNE G., DUHAMEL O, BENETTI J., *Histoire de la V^e République 1958-2015*, Dalloz, 15^{ème} éd., 2015, 672 p.
- COHENDET M-A, *Droit constitutionnel*, LGDJ, Lextenso, 2015, 847 p.
- CONSTANTINESCO V. et PIERRE-CAPS S., *Droit constitutionnel*, PUF, 7^{ème} éd., 2016, 549 p.
- COLLIN F., DEBBASCH C., FAVRO K., DESFONDS L., MARCANGELO P., *Constitution de la V^e République : textes, jurisprudence, pratique*, Economica, 5^{ème} éd., 2012, 336 p.
- DE VILLIERS M. et LE DIVELLEC A. *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris Sirey, 8^{ème} éd., 2011, 405 p.
- DEBBASCH C., PONTIER J-M, BOURDON J., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Economica, 4^{ème} éd., 2001, 1033 p.
- DICEY A-V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres, Macmillan, 1885, 10^{ème} éd., 1959, 584 p.
- DUGUIT L., *Leçon de droit public général*, 1926 rééd. 2000, La Mémoire du droit, 340 p.
- DUGUIT L., *Manuel de droit constitutionnel*, Ed. Panthéon-Assas, Coll. « Les introuvables », 2007, 605 p.
- DUHAMEL O. et MENY Y., *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, 1112 p.
- DUHAMEL O., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Le Seuil, 2^{ème} éd., 2009, 907 p.

DUVERGER M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris PUF 11^{ème} éd. 1970, 389 p.

DUVERGER M., *Eléments de droit public*, Thémis-PUF, 13^{ème} éd., 1995, 470 p.

EISENMANN C., *Cours de droit administratif*, t.1, LGDJ, 1982, 910 p.

ESMEIN A., *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, réed., Paris, Ed. Panthéon-Assas, Coll. « Les introuvables », 2008, 1246 p.

FABRE M-H, *Principes républicains de droit constitutionnel*, LGDJ, 1984, 515 p.

FAVOREU L., GAIA P., GHEVONTIAN R., MESTRE J-L, PFERSMANN O., ROUX A., SCOFFONI G., *Droit constitutionnel*, Dalloz, 19^{ème} éd., 2017, 1011 p.

FAVOREU L., PHILIP L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 17^{ème} éd., 2013, 1055 p.

GICQUEL. J et J-E, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 29^{ème} éd., 2015, 926 p.

GREWE. C. et RUIZ FABRI H., *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995, 661p.

HAMON L. et TROPER M., *Droit constitutionnel*, LGDJ, 34^{ème} éd., 2016, 805 p.

HAURIOU A., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 3^{ème} édition, 1968, 911 p.

HAURIOU M., *Principes de droit public*, réed., Dalloz, 2010, 734 p.

HAURIOU M., *Précis de droit constitutionnel*, réed., Dalloz, 2^{ème} éd., 2015, 760 p.

JEANNEAU B., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Mémentos Dalloz, 8^{ème} éd., 1999, 411 p.

KELSEN H., *La démocratie. Sa nature, sa valeur*, Paris, Economica, coll. « Classiques » 2^{ème} éd., 1988, 98 p.

KELSEN H, *Théorie générale du droit et de l'Etat*, réed., Bruylant, LGDJ 1997, 517 p.

LABOULAYE E., *Questions constitutionnelles*, Charpentier et Cie libraires, Paris, 1872, 486 p.

LAFERRIERE J., *Manuel de droit constitutionnel*, Montchrestien, 2^{ème} éd., 1947, 1112 p.

LASCOMBE M. et TOULEMONDE G. *Droit constitutionnel de la V^e République*, 13^{ème} éd., L'Harmattan, 2015, 500 p.

LAVROFF D-G., *Le droit constitutionnel de la V^e République*, Paris, Dalloz, 3^{ème} éd., 1999, 1100 p.

LAUVAUX P. et LE DIVELLEC A., *Les grandes démocraties contemporaines*, 4^{ème} éd., Paris, PUF, 2015, 1070 p.

LECLERCQ C., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 10^{ème} éd., Paris, Litec, 1999, 657 p.

LE POURHIET A-M., *Droit constitutionnel*, 6^{ème} éd., Economica, 2014, 614 p.

LUCHAIRE F. et CONAC G., *Le droit constitutionnel de la cohabitation. Bilan juridique d'une expérience politique, 23 mars 1986-8mai 1988*, Paris, Economica, 1989, 335 p.

LUCHAIRE F., CONAC G. et PRETOT X., *La Constitution de la République française*, 3^{ème} éd., Paris, Economica, 2009, 2126 p.

LYON J., *Nouveaux suppléments au traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, I, (1924-1945), II, (1946-1958), n°1024, Paris, La documentation française, 456 p et 662 p.

MANIN B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, 319 p.

MASCLET J.-C., *Le droit des élections politiques*, PUF, 1992, 126 p.

MATHIEU B. et VERPEAUX M., *Droit constitutionnel*, PUF, 1^{ère} édition, 2005, 875 p.

MAUS D., *Les grands textes sur la pratique constitutionnelle de la V^e République*, La documentation française, 1998, 416 p.

MELIN-SOUCRAMANIEN F. et PACTET P., *Droit constitutionnel*, Sirey, 34^{ème} éd., 2015, 680 p.

MORABITO M., *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Montchrestien, 16^{ème} éd., 2016, 560 p.

NAY O., *Lexique de science politique : vie et institutions politiques* ; avec le concours de CARCASSONNE G., DREYFUS F., DUHAMEL O., Dalloz, Paris, 2008, 608 p.

PARODI J-L., *La science politique*, Hachette, 2^{ème} éd., 1972, 325 p.

PIERRE E., *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, réed. Loysel, 1989, t.1 et II, 1439 p.

PIERRE E., *De la procédure parlementaire, étude sur le mécanisme intérieur du pouvoir législatif*, Quantin, Paris, 1887, 145 p.

- PORTELLI H. *Droit constitutionnel*, Dalloz, Hypercours, 10^{ème} éd., 2015, 490p.
- ROSSI P. *Cours de droit constitutionnel*, réed. Dalloz, 2012, 409 p.
- ROUSSEAU D., *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 7^{ème} éd., 2006, 536 p.
- ROUVILLOIS F., *Droit constitutionnel*, t.I « fondements et pratiques » et t.II « La V^e République », champs université, 3^{ème} éd., 2011, 365 et 457 p.
- SCHMITT C., *Théorie de la Constitution*, Paris, PUF, 1993, 573 p.
- TRICOT B., HADAS-LEBEL R., KESSLER D., *Les institutions politiques françaises*, PFNSP et Dalloz, 2^{ème} éd., 1995, 513 p.
- TURPIN D., *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2^{ème} éd., 2007, 846 p.
- VALETTE J-P., *Droit constitutionnel*, L'Harmattan, 2013, 460 p.
- VEDEL G., *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, réed., Paris, Dalloz, 2002, 616 p.
- ZOLLER E., *Droit constitutionnel*, 2^{ème} éd., Paris, PUF, 1999, 642 p.

MANUELS ET OUVRAGES SPECIALISES

- ABELES M., *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, O. Jacob, 2000, 283 p.
- ALBERTINI P., *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*, PUF, 1977, 420 p.
- AMELLER M., *Parlements : une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans 55 pays*, Paris, PUF, 1966, 379 p.
- AMELLER M. et BERGOUGNOUS G., *L'Assemblée nationale*, 2^{ème} éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n°2897, 2000, 127 p.
- AMSELEK P., *Le budget de l'Etat sous la V^e République*, Paris, LGDJ, 1966, 657 p.
- ARDANT P., *Le Premier ministre en France*, Montchrestien, Paris, 1997, 155 p.
- AVRIL P., *Les Français et leur Parlement*, Paris, Casterman, 1972, 147 p.
- AVRIL P., *Essai sur les partis politiques*, Petite Bibliothèque, Payot, 1990, 216 p.

AVRIL P., *La V^e République : histoire politique et constitutionnelle*, PUF, 2^{ème} éd., 1994, 326 p.

AVRIL P., *Les conventions de la Constitution (normes non écrites du droit public)*, Paris, PUF, Léviathan, 1997, 208 p.

AVRIL P. et GICQUEL J. et J-E., *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 5^{ème} éd. 2015, 428 p.

AVRIL P. et GICQUEL J., *Le Conseil constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 6^{ème} éd, 2011, 157 p.

BAGUENARD J., *Le Sénat*, Paris, coll. « Que sais-je ? », n°35, 1997, 126 p.

BARANGER D., *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Paris, PUF, 1999, 405 p.

BAROLI M. et ROBERT D., *Du Conseil de la République au Sénat : 1946-1958*, PUF, 2002, 201 p.

BARTHELEMY J., *L'introduction du régime parlementaire en France*, Giard Briere, 1904, 304 p.

BARTHELEMY J., *L'organisation du suffrage et l'expérience belge : Suffrage censitaire, capacitare, universel, suffrage plural, vote obligatoire, sincérité des opérations électorales, scrutin de liste, scrutin uninominal, représentation des intérêts, représentation proportionnelle*, Paris, Griard et Brière, 1912, 635 p.

BASTID-BURDEAU G., *La genèse de l'initiative législative. Un cas : l'agriculture 1958-1968*, PUF, 1973, 107 p.

BEAUD O. et CAPITANT R., *Ecrits d'entre-deux guerres (1928-1940)*, Paris, Ed. Panthéon-Assas, Coll. « Les introuvables », 2004, 580 p.

BECANE J-C, COUDERC M. et HERIN J-L, *La loi*, Paris, Dalloz, Coll. « Méthodes du droit », 2010, 270 p.

BELORGEY J-M, *Le Parlement à refaire*, Paris, Gallimard, coll. « Le Débat », 1991, 201 p.

BENTHAM J., *Tactique des assemblées législatives, suivie d'un traité des sophismes politiques*, Paris, Bosange, 1822, 340 et 376 p.

BERGOUNIOUX A. et GRUNDBERG G., *Le long remords du pouvoir le parti socialiste français, 1905-1992*, Fayard, 1992, 554 p.

- BERNARD M., *Histoire politique de la V^e République de 1958 à nos jours*, Armand Colin, 2008, 344 p.
- BIRNBAUM P., HAMON F., TROPER M., *Réinventer le Parlement*, Paris, Flammarion, coll. « La rose au poing », 1977, 223 p.
- BLACHER P., *Le Parlement en France*, LGDJ, 2012, 216 p.
- BLAMONT E., *Les techniques parlementaires*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n°78, 1958, 128 p.
- BOURDON J., *Les assemblées parlementaires sous la V^e République*, Paris, Doc.fr., « Notes et études documentaires », n°4463-4464, avril 1978, 236 p.
- BOURDON P., *Le quinquennat cinq après*, L'harmattan, Logique juridiques, 2008, 198 p.
- BOURSIN, J.-L., *Les dés et les urnes : les calculs de la démocratie*, Le Seuil, 1990, 288 p.
- BURDEAU G., DEBRE M., DUVERGER M., GOGUEL F., MERLE M., RAYMOND R., RICHARD N., WAHL N., *Naissance de la cinquième république : analyse de la Constitution par la RFSP en 1959*, PFNSP, 1990, 240 p.
- CAMBY J-P. et SERVENT P., *Le travail parlementaire sous la V^e République*, Paris Montchrestien, Coll. « Clefs-politique », Paris, 5^{ème} éd., 2011, 158 p.
- CAPITANT R., *Démocratie et participation législative dans les institutions françaises de 1875 à nos jours*, Paris, Bordas, coll. « Etudes/politique », n°266, 1972, 184 p.
- CHAGNOLLAUD D. et QUERMONNE J-L, *Le Gouvernement de la France sous la V^e République*, Fayard, 1996, 928 p.
- CHANDERNAGOR A., *Un Parlement pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, coll. « Idées actuelles », 1967, 183 p.
- CHANTEBOUT B., *Brève histoire politique et institutionnelle de la V^e République*, Armand Colin, 2004, 372 p.
- CHAPSAL J., *La vie politique sous la V^e République*, t.1 et 2, Paris, PUF, 1990, 544p.et 696 p.
- CHARLOT J., *L'UNR*, Armand Colin, Cahier de la FNSP, 1967, 364 p.
- CLUZEL J., *Les anti-Monarque de la cinquième République : Essai sur les contre-pouvoirs politiques*, Paris, LGDJ, 1985, 285p.
- CLUZEL J., *Le Sénat dans la société française*, Paris, Economica, 1990, 290 p.

CLUZEL J., *L'indispensable Sénat*, Paris, Economica, 1998, 310 p.

CLUZEL J., *A propos du Sénat et de ceux qui voudrait en finir avec lui*, Paris, L'archipel, 1999, 137 p.

COMITE CONSULTATIF CONSTITUTIONNEL, *Travaux préparatoires de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, La Documentation française, 1960, 225 p.

COMITE NATIONAL CHARGE DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PREPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA VE REPUBLIQUE, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, Doc. Fr., vol.1, 1987, 613 p. ; vol. 2, 1991, 787 p. ; vol. 3, 1991, 777 p.

COHENDET M-A, *La cohabitation : leçon d'une expérience*, PUF recherches politiques, 1^{ère} éd., 1993, 343 p.

CONSTANT B., *De la liberté des anciens comparée à celles des modernes*, Le livre de poche, coll. Pluriel, 1980, 59 p.

DE TOCQUEVILLE A., *De la démocratie en Amérique*, Flammarion, GF, 2010, 301 p.

DEBBASCH C., *La cohabitation froide*, Economica, 1988, 490 p.

DEBRE M., *Au service de la Nation : Essai d'un programme politique*, Stock, 1963, 279 p.

DEBRE M., *Ces princes qui nous gouvernent*, Plon, 1957, 203 p.

DEBRE M. (Pseudonyme JACQUIER-BRUYERE), *Refaire la France l'effort d'une génération*, Plon, 1945, 180 p.

DELCAMP A. BERGEL J-L et DUPAS A., *Le contrôle parlementaire et évaluation*, La documentation française, 1995, 244 p.

DELCROS X., *La majorité de reflux à la chambre des députés de 1918-1958*, PUF, 1970, 144 p.

DENQUIN J.-M., *1958, la genèse de la V^e République*, PUF, 1^{ère} éd. 1988, 430 p.

DENQUIN J.-M., *La monarchie aléatoire*, PUF, Béhémoth, 2001, 128 p.

DESANDRE J. *Les commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle en droit français*, Paris, Doc.fr, coll. « Notes et études documentaires », n°4262-4263-4264, 10 février 1976, 100 p.

DUHAMEL O et PARODI J-L *La Constitution de la V^e République*, Paris, PFNSP ; coll. « références », 1985, 537 p.

DUHAMEL O., *Le pouvoir politique en France*, Le Seuil, 5^{ème} éd., 2003, 475 p.

DUVERGER M., *Les partis politiques*, Armand Collin, 1951, 476 p.

DUVERGER M., *Echec au roi*, Albin Michel, 1978, 249 p.

DUVERGER M., *La République des citoyens*, Ramsay, 1982, 306 p.

DUVERGER M., *Le système politique français*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 18^{ème} éd., 1985, 610 p.

FAVOREU L., *La politique saisie par le droit*, Economica, 1988, 153 p.

FAVRE P., *La décision de majorité*, PFNSP, 1976, 365 p.

FOURNIER J., *Le travail gouvernemental*, PFNSP et Dalloz, 1987, 288 p.

FOYER J., *Le député dans la société française*, Economica, 1991, 220 p.

FRANCOIS B., *Naissance d'une Constitution. La Cinquième République 1958-1962*, Presses de Science-po, 1996, 263 p.

GARRIGUES J., GUILLAUME S., SIRINELLI J-F, *Comprendre la Constitution de la V^{ème} République*, 2010, 534 p.

GENEVOIS B., *La jurisprudence du Conseil constitutionnel – Principes directeurs*, Paris, Ed.STH, 1988, 406 p.

GEORGEL J., *Critiques et réforme des Constitutions de la République. De la Quatrième à la Sixième*, vol.1, Paris, Celse, 1959, 141 p.

GEORGEL J., *Le Sénat dans l'adversité 1962- 1966*, Ed. Cujas, Paris, 1968, 221 p.

GOGUEL F., *Le travail parlementaire en France et à l'étranger*, Paris, PUF, 1955, 200 p.

GUCHET Y. *Droit parlementaire*, Paris, Economica, 1996, 203 p.

GUETTIER C., *Le Président sous la V^e République*, Que-sais-je ?, PUF, 1995, 122 p.

GUICHARD-AYOUB E, ROIG C., GRANGE J., *Etudes sur le Parlement de la V^e République*, Paris, PUF, coll. « Travaux de recherches de la faculté de droit et sciences politiques de Paris », 1965, 294 p.

- GUIGON C., *Palais Bourbon, L'épreuve des faits*, Seuil, 1991, 242 p.
- HAMON L., *Une république présidentielle ?*, t.1 et 2, Bordas, 1975, 347 p.
- HAURIOU M., *Théorie de l'institution et de la fondation*, Paris, Librairie Bloud et Gay, coll. « Cahiers de la nouvelle journée », n°4 : « La cité moderne et les transformations du droit », 1925, pp. 6-45.
- HERIN J-L, *Le Sénat en devenir*, Montchrestien, 2^{ème} éd., 2012, 160 p.
- IHL O., *Le Vote*, Montchrestien, 2^{ème} éd., 1996, 160 p.
- JAN J., *Les assemblées parlementaires françaises*, La Documentation française, 2^{ème} éd., 2010, 240 p.
- KIMMEL A., *L'Assemblée nationale sous la V^e République*, Paris, PFNSP, 1991, 394 p.
- LAUNDY P., *Les Parlements dans le monde contemporain*, Lausanne, Payot, 1989, 210 p.
- LAURENS A., *Le métier politique ou la conquête du pouvoir*, Paris, Ed. Alain Moreau, 1980, 270 p.
- LAUVAUX P., *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif : quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*, Bruylant-Bruxelles, 1988, 304 p.
- LAUVAUX P., *Le parlementarisme*, PUF, Que sais-je ?, 1997, 128 p.
- LAUVAUX P., *Destin du présidentielisme*, Béhémoth, 2002, 144 p.
- LAVROFF D-G, *Le système politique français de la V^e République*, 5^{ème} éd., Dalloz, 1995, 985 p.
- MASCLET J-C, *Un député pour quoi faire ?*, Paris, PUF, 1982, 228 p.
- MASSOT J., *L'arbitre et le capitaine : Essai sur la responsabilité politique présidentielle*, Paris, Flammarion, 1987, 338 p.
- MASTIAS J. et GRANGE J., *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Economica, 1987, 427 p.
- MAUS D., *Le Parlement sous la V^e République*, PUF, 3^{ème} éd., 1996, 127 p.
- MAUS D., FAVOREU L., PARODI J-L, *L'écriture de la Constitution de 1958 : Actes*, PUAM, 1992, 852 p.
- MENY Y., *Le système politique français*, Montchrestien, 6^{ème} éd., 2001, 158 p.

- MENY Y. et SUREL Y., *Politique comparée, Les démocraties. Allemagne, Espagne, Grande-Bretagne, Italie*, Paris, Montchrestien, coll. « Domat politique », 8^{ème} éd., 2009, 504 p.
- MIRKINE-GUETZEVITCH B., *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, Paris, F. Alcan, 1934, 35 p
- MONNERVILLE G., *Le Sénat, institution fondamentale d'une république démocratique*, Paris, Serpic, 1965, 56 p.
- OLIVA E., *L'article 41 de la Constitution du 4 octobre 1958 ; Initiative législative et Constitution*, Paris/Marseille, coll. « Droit public positif », 1997, 603 p.
- OLLE-LAPRUNE J., *Quarante ans au service du Sénat de la République*, Bookpole, Paris, 2001, 245 p.
- PARODI J-L, *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la cinquième république 1958-1962*, PFNSP, Armand Colin, Paris, 1972, 323 p.
- PAUVERT B., *Elections et modes de scrutin*, 2^{ème} éd., L'Harmattan, 2006, 92 p.
- POMPIDOU G., *Le nœud gordien*, Plon, 1974, 204 p,
- PORTELLI H., *La politique en France sous la V^e République*, Grasset, 1987, 384 p.
- PRELOT M. *Droit parlementaire français*, Paris, Les cours de droit de l'IEP, 1957-1958, 110 p.
- PRELOT M., *Pour comprendre la nouvelle constitution*, Le Centurion, 1958, 224 p.
- QUERMONNE J-L, *L'alternance au pouvoir*, Montchrestien, Coll. Clefs, 2003, 160 p.
- QUEROL F., *L'élaboration de la loi de Finance*, Economica, 1998, 105 p.
- REDSLOB R., *Le régime parlementaire : étude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, De Tchecoslovaquie, de l'Empire allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche*, Marcel Giard, 1924, 356 p.
- SEGUR P., *La responsabilité politique*, PUF, « Que-sais-je ? », 1998, 128 p.
- SUR S., *La vie politique en France sous la V^e République*, Montchrestien, 1982, 652 p.
- TARDIEU A., *La révolution à refaire : La profession parlementaire*, t.II, Paris, Flammarion, 1937, 362 p.
- TEYSSIER A., *Histoire politique de la V^e République 1958-2011*, Perrin, 2011, 840 p.

TÜRK P., *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, 2011, 264 p.

URVOAS J.-J et ALEXANDRE M., *Manuel de survie à l'Assemblée nationale : l'art de la guérilla parlementaire*, Odile Jacob, 2012, 256 p.

ZARKA J.-C., *Les systèmes électoraux*, Paris, Ellipses, 1996, 123 p.

MONOGRAPHIES, THESES ET MEMOIRES

ALTWEGG-BOUSSAC M., *Les changements constitutionnels informels*, Bayonne/Paris, Intitut universitaire Varennes, LGDJ, 2013, 627 p.

AMELLER M., *Les questions, instruments du contrôle parlementaire*, Thèse Paris, LGDJ, 1964, 227 p.

AROMATARIO S., *La pensée politique et constitutionnelle de Michel Debré*, Paris, LGDJ, Coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t.127, 2006, 658 p.

AVRIL P., *Le régime politique de la V^e République*, Thèse, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t. VIII, 1979, 439 p.

BARTHELEMY J., *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Thèse Paris, Librairie Delagrave, 1934, 373 p.

BAUDU A., *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France [Texte imprimé] : éclairage historique et perspectives d'évolution*, Paris, Dalloz, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2010, 584 p.

BAUFUME B., *Le droit d'amendement et la Constitution sous la V^e République*, Thèse Paris, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t.78, 1993, 618 p.

BENETTI J., *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée Nationale sous la V^e République*, Thèse Paris I, 2004, 468 p.

BOYER V., *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*, Thèse Toulouse I, L'Harmattan, 2007, 558 p.

BROUILLET A., *Le droit d'amendement dans la Constitution de la V^e République*, Thèse Paris I, Paris, PUF, 1973, 159 p.

BUNIET C., *Le règlement des assemblées parlementaires en France depuis 1871*, Ed. de l'AGEL, Lyon, 1967, 756 p.

CERDA-GUZMAN C., *Codification et constitutionnalisation*, Fondation Varenne, Coll. Thèse, 2011, 587 p.

CHEVALIER F., *Le sénateur français : 1875-1995 : Essai sur le recrutement et la représentativité des membres de la Seconde chambre*, Paris, LGDJ, 1998, 388 p.

COLLIARD J-C, *Les régimes parlementaires contemporains*, Thèse, Paris, PFNSP, 1978, 369 p.

DAUDET Y., *La présidence des assemblée parlementaires françaises*, Mémoire DEA, Université de Paris, PUF, coll. « Bibliothèque de la faculté de droit et de sciences économiques », 1967, 146 p.

DAUGERON B., *La notion d'élection en droit constitutionnel : contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français*, Paris, Dalloz, Coll : « Nouvelles bibliothèque des thèses », n°103, 2011, 1298 p.

DE CACQUERAY S., *Le Conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, Thèse Aix-Marseille, PUAM, 2001, 507 p.

DE MONTIS A., *La rénovation de la séance publique du Parlement français : étude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Thèse Paris, Paris, Dalloz, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2016, 650 p.

DE NANTOIS C., *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne*, Thèse Paris, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2010, 651 p.

DELCAMP A., *Le Sénat et la décentralisation*, Thèse, Paris I, Economica, 1991, 791 p.

DESCLODURES H., *Le droit administratif des assemblées parlementaires*, Thèse dactyl., Lille 2, 1999, 524 p.

ENFERT C., *Le règlement du Sénat sous la V^e République*, Thèse Paris I, Economica, 1999, 363 p.

ETIEN R., *L'institutionnalisation de l'opposition dans les démocraties occidentales*, Thèse dactyl., Paris I, 1980, 753 p.

FAVRESSE V., *Le métier de sénateur. Contribution à l'analyse d'un professionnel de la politique spécifique : législateur et élu local*, Mémoire DEA, Amiens, 1998.

FONDRAZ L., *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^e République*, Thèse Paris I, Paris, Economica, 2000, 288 p.

GICQUEL J., *Essai sur la pratique de la Ve République. Bilan d'un septennat*, Thèse, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t.XXXIII, 1977, 198 p.

GUERIN-BARGUES C., *Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)*, Thèse, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2011, 457 p.

GUETTIER C., *Le Conseil constitutionnel et le droit parlementaire sous la V^e République*, Thèse dactyl., Paris 1, 1987, 730 p.

HARDY J., *Le Sénat et les libertés publiques (1958-1981)*, Thèse Rennes I, 1985.

HUTIER S., *Le contrôle parlementaire de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, Institut universitaire Varenne, coll. des thèses, 2016, 646 p.

JAN P., *La saisine du Conseil constitutionnel*, Thèse, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », n°93, 1999, 716 p.

LAFLANDRE M., *Les sources du droit parlementaire sous la V^e République*, Mémoire DEA, Université Paris I, Paris, LGDJ 1996, 191 p.

LAFFAILLE F., *Le Président du Sénat depuis 1875.*, Paris, l'Harmattan, Coll : Logiques juridiques, 2003, 402 p.

LAGRANGE N., *Le phénomène majoritaire, fondement des institutions de la V^e République ?*, Thèse dactyl., Lille, 1986, 354 p.

LAUVAUX P., *La dissolution des assemblées parlementaires*, Economica, 1983, 523 p.

LE DIVELLEC A., *Le parlementarisme en Allemagne : Contribution à une théorie générale*, Thèse, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », n°119, 612 p.

LE GALL J., *Les institutions de la Ve République à l'épreuve de l'alternance : la présidence de François Mitterrand*, Thèse, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », n°84, 1997, 393 p.

LOQUET P., *Les commissions parlementaires permanentes de la V^e République*, Thèse Lille 2, PUF, coll. « Travaux et recherches de l'Université de Lille 2 », 1981, 231 p.

MARICHY J-P, *La seconde chambre dans la vie politique française depuis 1875*, Thèse Paris, LGDJ, Coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t.38, 1969, 786 p.

MARTIN A., *Le Président des assemblées parlementaires sous la V^e République*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t.83, 1996, 632 p.

MASCLET J-C, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, Paris, LGDJ, 1979, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t. LXI, 1979, 428 p.

MASTIAS J., *Le Sénat de la V^{ème} République : réforme et renouveau*, Thèse Paris I, Paris, Economica, 1980, 527 p.

MAUGUIN-HELGSON M., *L'élaboration parlementaire de la loi : Etude comparative Allemagne, France, Royaume-Uni*, Thèse Paris X, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », Dalloz, 2006, 528 p.

MICHON-DEVILLIERS H., *Les réformes appropriées pour réhabiliter le Sénat*, Thèse X, Paris, 2003, 718 p.

MIGNON-MARTINEZ C., *Les commissions d'enquêtes parlementaires sous la V^e République*, Thèse dactyl., Reims, 2002, 354 p.

MONGE P., *Les minorités parlementaires sous la V^e République*, Thèse, Paris, Dalloz, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2015, 397 p.

MOSSLER G., *Problématique constitutionnelle du bicamérisme en Europe*, Thèse, Nancy, 2007, 548 p.

MOUZET, *Le Sénat et la révision constitutionnelle sous la cinquième République*, t.1,2,3, Thèse, Tours, 1997, 1257 p.

NUTTENS J-D., *Le Parlement français et l'Europe : l'article 88-4 de la Constitution*, Thèse, Paris, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t.100, 2001, 424 p.

PARODI J-L, *La V^e République et le système majoritaire*, Thèse Paris, PFSNSP, 1973, 293p.

PIERRE M-D., *L'article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958 : Rationalisation de la navette parlementaire et équilibre des pouvoirs constitutionnels*, Thèse, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t.LXVI, 1981, 499 p.

POULET-GIBOT LECLERC N., *La place de la loi dans l'ordre juridique interne*, Thèse, Limoges, PUF, 1990, 456 p.

PRENTOUT N., *Les pouvoirs de contrôle du Sénat sous la V République*, Mémoire de DEA, Université d'Aix-Marseille, 2000, 176 p.

REIGNER D., *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la V^e République*, Thèse, dactylo., Lille II, 2011, p.

RIPERT H., *La présidence des assemblées politiques*, Paris, Arthur Rousseau, 1908, 511 p.

RIVERO J., *Les mesures d'ordre intérieur administratives: essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics*, Sirey, 1934, 403 p.

ROBBE F., *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat*, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t.111, 2001, 616 p.

ROULLET G., *La place du Sénat dans institutions de la V^e République*, Thèse, Lyon, 1965, 215 p.

SIMMONY M., *Les groupes parlementaires de la majorité à l'Assemblée nationale*, Thèse dactyl., Paris II, 1978, 409 p.

SOMMACCO V., *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, Thèse, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t.11, 2002, 510 p.

TOULEMONDE G. *Le déclin du Parlement sous la V^e République. Mythe et réalité*, Thèse dactyl., Lille 2, 1997, 544 p.

TÜRK P., *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^{ème} République*, Thèse, Paris, Dalloz, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2005, 764 p.

VERDIER M-F, *Le Sénat dans les institutions de la V^e République – 1958-1999*, Thèse, dactyl., Bordeaux I, 1991, 716 p.

VINTZEL C., *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative, Etudes comparée: Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Dalloz, 2011, 862 p.

WAXIN G., *La Conférence des présidents de L'Assemblée Nationale et du Sénat sous la V^e République*, Mémoire pour le DEA, Université de Paris II, 1979, 66 p.

ZARKA JC, *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle/majorité parlementaire sous la cinquième république (1986-1992)*, Thèse, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1992, 498 p.

CONTRIBUTIONS DANS DES MELANGES ET OUVRAGES COLLECTIFS

AMELLER M., « L'heure des questions au Palais Bourbon », in, *Mélanges offerts à G. Burdeau, Le pouvoir*, LGDJ, 1977, pp. 369-392.

AMELLER M., « La session unique devant le Conseil constitutionnel », in *Mélanges G. Conac, Le nouveau constitutionnalisme*, Paris, Economica, 2001, pp. 275-283.

AVRIL P., « Les chefs d'Etat et la notion de majorité présidentielle », in *La Constitution de la cinquième République*, O. DUHAMEL et J-L. PARODI (dirs.), PFNSP, 1985, pp. 166-178.

AVRIL P., « Le Président et le parti non présidentiel de la majorité », in *Les régimes semi-présidentiels*, DUVERGER M. (dir.), PUF, 1986, pp. 330-343.

AVRIL P., « Fin de la Constitution gaulliste ? », in *La France en politique*, Esprit Fayard, Seuil, 1988, pp. 47-68.

AVRIL P., « Quelques problèmes constitutionnels français », in *Mélanges offerts à J. Velu*, Bruylant Bruxelles, 1992, pp. 295 et s.

AVRIL P., « Une survivance : le droit constitutionnel non écrit ? », in *Mélanges P. Ardan, Droit et politique à la croisée des chemins*, LGDJ, 1999, pp. 3-15.

AVRIL P., « La disparition du « programme » de l'article 49 », in *Mélanges en l'honneur de J. Gicquel, Constitution et pouvoir*, Montchrestien, 2008, pp. 10 et s.

BADINTER R., « Sénat et révision », in *1958-2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution de 1958*, MATHIEU B. (dir.), Paris, septembre 2008, pp. 777-786.

BARTHELEMY J., « Le procès de la commission des finances », in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, Librairie Edouard Duchemin, 1977, pp. 243-274.

BEAUD O. et BLANQUER J.-M., *La responsabilité des gouvernants*, Descartes et Cie, 1999, 323 p.

BEAUD O., « A la recherche de la légitimité de la V^e République », in *Mélanges en l'honneur de M. Troper*, Economica, 2006, pp. 154-165.

BECK B., « La Cour des comptes et le Parlement », in *Mélanges P-M Gaudemet, Etudes de finances publiques*, Paris, Economica, 1984, pp. 269-278.

BERGOUGNOUS G., « Constitution et vie politique », in *1958-2008, Cinquantième anniversaire de la Constitution de 1958*, MATHIEU B. (dir.), Dalloz, 2008, pp. 267-279.

BIDEGARAY C., « Retour sur une anaphore : la présidence normale », in *Mélanges en l'honneur du doyen J-P. Machelon*, LexisNexis, 2015, pp. 73-88.

BREILLAT D., « Le bicamérisme dans le monocamérisme », in *Mélanges P. Gélard, Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 1999, pp. 347-354.

CAMBY J.-P., « Le droit parlementaire, droit de la minorité ? », in *Mélanges P. Avril, La République*, Paris Montchrestien, 2001, pp. 419-434.

CAMBY J.-P., « Le droit d'amendement : une nouveauté ? », in *Mélanges en l'honneur de D-G Lavroff, La Constitution et les valeurs*, Dalloz, 2005, pp. 109-129.

CAMBY J.-P., « Les limites inhérentes à l'action des pouvoirs publics », in *Mélanges en l'honneur de J. Gicquel, Constitution et pouvoir*, Montchrestien 2008, pp. 62 et s.

CAMBY J.-P., « Les groupes politiques dans les assemblées parlementaires françaises après les décisions du Conseil constitutionnel du 16 octobre 2014 », in *Mélanges en l'honneur du doyen J.-P. Machelon*, LexisNexis, 2015, pp. 160-170.

CAMBY J.-P., FRAISSEIX P., GICQUEL J., *La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, Paris, LGDJ, 2011, 459 p.

CAPITANT H., « Régimes parlementaires », in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, Librairie Edouard Duchemin, 1977, pp. 33-57.

CAPITANT R., « Le droit constitutionnel non écrit », in *Recueil d'études en l'honneur de F. Geny*, Paris, Sirey, 1934, T.III, pp. 2-11.

CARCASSONNE G., « Rationaliser la responsabilité politique », in *Mélanges P. Pactet, L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Paris, Dalloz, 2003, pp. 543-549.

CHARLOT J., « Le Président et le parti majoritaire », in *Les régimes semi-présidentiels*, DUVERGER M. (dir.), PUF, 1986, pp. 314-330.

CHEVALLIER J., « Le droit constitutionnel et les institutions politiques : les mésaventures d'un couple fusionnel », in *Mélanges P. Avril, La République*, Paris Montchrestien, 2001, pp. 183-199.

CHIROUX R., « Un élément actif du contrôle parlementaire en matière budgétaire sous la V^e République : le rapporteur général de la commission des finances du Sénat », in *Mélanges P-M Gaudemet, Etudes de finances publiques*, Paris, Economica, 1984, pp. 223-245.

DAUGERON B., « La reponsabilité politique des ministres devant le Sénat », in *Mélanges en l'honneur du doyen J.-P. Machelon*, LexisNexis, 2015, pp. 251-270.

DELCAMP A., « L'importance du travail en commission au Sénat », in *Mélanges P. Gélard, Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 1999, pp. 171-176.

DELCAMP A., « La seconde chambre comme révélateur de la nature de l'Etat », in *Hommage à F. Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruylant-Bruxelles, LGDJ Paris 2007, pp. 397-421.

DELCAMP A., « L'affirmation du Sénat », in *1958-2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution de 1958*, MATHIEU B. (dir.), Paris, Dalloz, septembre 2008, pp. 281-292.

DELCAMP A., « La forme parlementaire de la démocratie : les enjeux de la révision de 2008 », in *Un parlement renforcé ? Bilan et perspective de la réforme de 2008*, GICQUEL J., LEVADE A., MATHIEU B., ROUSSEAU D., (dirs.), Thèmes et Commentaires Dalloz, 2012,

DHOMMEAUX J., « Le parlementarisme rationalisé à l'épreuve des faits » in *Mélanges en l'honneur du Professeur A. Fenet, Un droit pour des hommes libres*, Paris, Litec, 2008, pp. 639-661.

DUHAMEL O., « Les logiques cachées de la Constitution », in *La Constitution de la cinquième République*, DUHAMEL O., et PARODI J.-L. (dirs.), PFNSP, 1985, pp. 11-23.

DUPRAT J.-P., « Les groupes parlementaires sous la V^e République », in *Mélanges Montané de la Roque*, Paris, Presse de l'IEP de Toulouse, 1986, pp. 109-147.

DUPRAT J.P., « La crise des assemblées parlementaires françaises », in *Etudes offertes à J.-P Auby*, Paris, Dalloz, 1992, pp. 493-513.

DUPRAT J.-P., « L'influence de la Constitution sur la vie parlementaire », in *1958-2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution de 1958*, MATHIEU B. (dir.), Dalloz, 2008, pp. 254-266.

DUVERGER M., « Le concept de régime semi-présidentiel », in *Les régimes semi-présidentiels*, M. DUVERGER (dir.), PUF, 1986, pp. 7-17.

DUVERGER M., « L'expérience française du régime semi-présidentiel », in *Les régimes semi-présidentiels*, M. DUVERGER (dir.), PUF, 1986, pp. 47-54.

ETIEN R., « La participation de l'opposition au débat budgétaire », in *Mélanges P-M Gaudemet, Etudes de finances publiques*, Paris, Economica, 1984, pp. 247-267.

FRANCOIS B., « La question de la majorité parlementaire sous la V^e République », in *Mélanges en l'honneur de P. Avril*, La République, Montchrestien 2001, pp. 319-328

FOYER J., « Le Président de commission parlementaire », in *Mélanges P. Avril, La République*, Paris Montchrestien, 2001, pp. 435-448.

GAILLARD Y., « Le Parlement dans tous ses états », in *Mélanges offerts en l'honneur de B. Bourgeois-Broc, Regards sur le Parlement*, 2002, pp.117 et s.

GELARD P., « Remarque sur l'électeur, l'élection et l'élu », in *Mélanges offerts à P. Avril, La République*, Montchrestien, 2001, pp.70 et s.

GELARD P., « A quoi donc peut bien servir une seconde chambre en démocratie ? », in *Mélanges G. Conac, Le nouveau constitutionnalisme*, Paris, Economica, 2001, pp. 139-151.

GELARD P., « Remarques impertinentes sur la séance publique au Sénat », in *Mélanges en l'honneur de J. Gicquel, Constitutions et pouvoir*, Montchrestien, 2008, pp. 185-191.

GEORGE H., « Les pouvoirs des rapporteurs des commissions parlementaires », in *Mélanges Burdeau, Le pouvoir*, Paris, LGDJ, 1977, pp. 440-453.

GICQUEL J. « Le Congrès du Parlement », in *Mélanges offerts à P. Avril, La République* Montchrestien, 2001, pp. 459-468.

GICQUEL J., « Sur l'autonomie du droit parlementaire. Aspects récents », in *Mélanges en l'honneur de D-G Lavroff, La Constitution et les valeurs*, Dalloz, 2005, pp. 189-207.

GICQUEL J., « Variations sur la présidence normale de François Hollande », in *Mélanges en l'honneur de J-C Colliard, L'Etat, le droit et le politique*, Dalloz, 2014, pp. 305-317.

GICQUEL J.-E., « Le groupe minoritaire », in *Mélanges en hommage à H. Roussillon*, Presse de l'université Toulouse I Capitole, t.1, 2014, pp. 376-401.

GOYARD-FABRE S., *L'Etat au XX^{ème} siècle : regards sur la pensée juridique et politique du monde occidental*, Librairie philosophique J.Vrin, 2004, 338 p.

HERIN J.-L., « Une procédure spécifique au Sénat : la discussion immédiate ou le train de sénateur à grande vitesse ? », in *Mélanges en l'honneur de J. Gicquel, Constitutions et Pouvoir*, LGDJ, 2006, pp. 245-251.

HOEFFEL D., « Réflexion d'un sénateur sur le rôle législatif du Sénat », in *Mélanges en l'honneur de B. Bourg-Broc, Regards sur le Parlement*, Guéniot, 2002, pp. 143-148.

HOEFFEL D., « Le bicamérisme, élément de tempérance : l'exemple du Sénat français », in *Mélanges en l'honneur de G. Cohen, libertés, justice, tolérance*, Bruylant, 2004, pp. 981-992.

LAFFAILLE F., « L'exception sénatoriale ou l'étrange puissance de la seconde chambre », in *Pouvoir exécutif et parlement de nouveaux équilibres ?*, MAGNON X. et GHEVONTIAN R. (dirs.), PUAM, 2012, pp. 495-517.

LAVROFF D.-G., « La Constitution et le temps », in *Mélanges P. Ardant, Droit et politique à la croisée des chemins*, LGDJ, 1999, pp. 207-229.

LE DIVELLEC A., « La chauve-souris : quelques aspects du parlementarisme sous la V^e République », in *Mélanges P. Avril, La République*, Paris Montchrestien, 2001, pp. 169-174.

LE DIVELLEC A., « Les assemblées délibérantes dans le « parlementarisme négatif » de la V^e République française », in *Parlementarisme et francophonie*, MONTIGNY E. et GELINEAU F. (dirs.) Presses de l'université Laval, 2013, pp. 183-204.

LE POURHIET A.-M., « Les débats parlementaires sur la révision du 28 mars 2003 », in *Mélanges en l'honneur de J. Gicquel, Constitution et pouvoir*, Montchrestien, 2008, pp.323 et s.

LEVY D., « Le rôle de la coutume et de la jurisprudence dans l'élaboration du droit constitutionnel », in *Mélanges offerts à M. Waline, le juge et le droit public.*, t.1, LGDJ, Paris, 1974, pp.39-47.

LEVY D., « Théorie des sources du droit constitutionnel », in *Recueil d'étude en hommage à C. Eisenmann*, Ed. Cujas, 1977, pp. 81-91.

MATHIEU B. et VERPEAUX M., *La réforme du travail législatif*, Les cahiers constitutionnels de Paris I, Thèmes et commentaires - Dalloz, 2006, 112 p.

MATHIEU B. et VERPEAUX M., *L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel*, Les cahiers constitutionnels de Paris I, Dalloz, 2010, 164 p.

MATHIEU B. et VERPEAUX M., *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle*, Les cahiers constitutionnels de Paris I, Thèmes et commentaires - Dalloz, 2009, 128 p.

MAZERES J., A « La théorie de l'institution de M. Hauriou ou l'oscillation entre l'instituant et l'institué », in *Etudes offertes à J. Mourgeon, Pouvoir et libertés*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 239-293.

MODERNE F., *Réviser la Constitution : Analyse comparative d'un concept indéterminé*, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2006, 106 p.

NIOCHE J.-P et POINSARD R., *L'évaluation des politiques publiques*, Economica, 1984.

PACTET P., « L'application du principe majoritaire sous la cinquième République de 1958 à 1981 », in *Etudes en l'honneur de L. Hamon*, Economica, 1982 pp. 507-523.

PEISER G., « La priorité de l'Assemblée nationale sur le Sénat en matière de lois de Finances », in *Mélanges P-M Gaudemet, Etudes de finances publiques*, Paris, Economica, 1984, pp. 207-221.

PEISER G., « L'institutionnalisation des partis politiques dans la V^e République », in *Mélanges en l'honneur de D-G Lavroff, La Constitution et les valeurs*, Dalloz, 2005, pp. 525-541.

PEZANT, J.-L., « Contribution à l'étude du pouvoir législatif selon la Constitution de 1958 », in *Mélanges Burdeau, le Pouvoirs*, Paris, LGDJ, 1977, pp. 455-480.

PEZANT J.-L. « Parlementarisme rationalisé et système majoritaire », in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 465-479.

PORTELLI H., « Le règlement du Sénat, l'article 40 de la Constitution et le Conseil Constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur de J. Gicquel, Constitutions et politique*, LGDJ, 2008, pp. 431-440.

QUERMONNE J.-L et WAHL N., *La France présidentielle : l'influence du suffrage universel sur la vie politique*, PFNSP, 1995, 278 p.

RENARD G., « Le droit constitutionnel et la théorie de l'institution », in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, Librairie Edouard Duchemin, 1977, pp. 486-499.

ROZENBERG O. et THIERS E., *L'opposition parlementaire*, La documentation française, Paris 2013, 216. p

ROUSSEAU D., « Questions de Constitution », in *Mélanges G. Conac, Le nouveau constitutionnalisme*, Paris, Economica, 2001, pp. 3-23.

ROUVILLOIS F. *La cohabitation fin de la République ?*, François-Xavier de Guibert, Paris, 2001, 208 p.

SEILLER B., *Le contrôle parlementaire de l'Administration*, Thèmes & commentaires, Dalloz, 2010, 172 p.

TROPER M., « Nécessité fait loi. Réflexions sur la coutume constitutionnelle », in *Mélanges offerts à R-É Charlier, Service public et libertés*, Ed. de l'université et de l'enseignement moderne, 1981 pp. 309-325.

ARTICLES DE COLLOQUES ET DE JOURNEES D'ETUDE

AFDC, *Vingt-ans de saisines parlementaire du Conseil constitutionnel*, Journée d'étude du 16 mars 1994, Aix-en-Provence, Economica, 1995.

AFDC, *Le bicamérisme*, Paris, Economica, coll. « Droit public positif », 1997, 165 p. *Actes de la journée d'études du 17 mars 1995*, sous la direction de R. Monory.

AFDC et SFFP, *L'exercice du pouvoir financier du Parlement : théorie, pratique et évolution*, Paris, Economica, coll. « Droit positif », 1996, 152 p. *Actes de la journée d'études du 22 mars 1996*, sous la direction de L. Philip.

AFDC, *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale*, Paris, Economica, 1992, 117 p. *Comptes-rendus du colloque d'Aix-en-Provence du 15 mars 1991*.

BECANE J.-C., « Le contrôle parlementaire », in MAUS D., FAVOREU L. et PARODI J.-L. (dir.), *L'écriture de la Constitution de 1958*, Paris, Economica ; Aix-en-Provence, PUAM, 1992, p.386. *Actes du colloque du XXX anniversaire, Aix-en-Provence, 8,9,10 septembre 1988*, 852 p.

BONNARD M., « Le statut du Parlement contrôle parlementaire », in MAUS D., FAVOREU L. et PARODI J.-L., *L'écriture de la Constitution de 1958*, Paris, Economica ; Aix-en-Provence, PUAM, 1992, p.386. *Actes du colloque du XXX anniversaire, Aix-en-Provence, 8,9,10 septembre 1988*, 852 p.

COUDERC M., « Sur quelques tendances du travail législatif », in AFSP, *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, 2 fascicules. *Actes du colloque des 21 et 22 novembre 1985*.

DELCAMP A., « Le Sénat dans les institutions de la cinquième République Française », Université libre de Bruxelles, Centre de droit public de la Faculté de droit, 1992, 40 p. *Actes de la conférence prononcée le jeudi 20 février 1992*.

DELCAMP A., « La procédure législative : regard et pratiques sénatoriales », in AFDC, *Le bicamérisme*, Paris, Economica, 1997. *Actes de la journée d'études du 1^{er} mars 1995*.

DELCAMP A., « 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, 2001.

DEROSIER J.-P., DORAY M., *La délibération après la révision constitutionnelle de 2008 : Actes de la journée de la Commission de la jeune recherche constitutionnelle*, Paris, Mare et Martin, 2015, 120 p.

DEROSIER J.-P., *L'opposition politique*, Lexis nexis, Les cahiers du ForInCIP, n°1, 1er forum 19 et 20 juin 2015, 2016, 302 p.

FAVOREU L., *Le domaine de la loi et du règlement vingt ans d'application de la constitution de 1958 actes du colloque*, Coll. Droit public positif, Economica-PUAM, 2^{ème} édition, 1982, 283 p.

FOYER J., « L'Assemblée nationale en face des différentes majorités sénatoriales », in AFSP, *l'Assemblée nationale aujourd'hui, 2 fascicules. Actes du colloque des 21 et 22 novembre 1985*.

FROMONT M., *Les 50 ans de la République Fédérale d'Allemagne*, actes de la journée internationale, 28 octobre 1999, Travaux de l'école doctorale de droit public et de droit fiscal, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, Publication de la Sorbonne, 2000, 160 p.

GAXIE D., « Du Parlement au gouvernement : jeu et atouts dans le jeu », in, AFSP, *l'Assemblée nationale aujourd'hui, 2 fascicules. Actes du colloque des 21 et 22 novembre 1985*.

GUERIN O., « Le gouvernement : un interlocuteur privilégié dans la discussion législative », in AFSP, *l'Assemblée nationale aujourd'hui, 2 fascicules. Actes du colloque des 21 et 22 novembre 1985*.

GUISLIN J-M., *La Chambre haute : hier en France, aujourd'hui en Europe*, Journée d'étude, 20 novembre 2009, Université Charles de Gaulle-Lille III, 2012, CeGES.

HOCHEDÉZ D., « La réforme du travail parlementaire 1958-1988 », in AFDC, *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale*, Paris, Economica, 1992, 117 p. *Communication sur la journée d'études du 15 mars 1991*.

MARICHY J-P, « Le Sénat, un contre-pouvoir ? », in *François Mitterrand et la fonction présidentielle / [colloque du Club Vauban, 1986, Paris]*, Economica, 1986, pp. 49-59.

MASTIAS J., « La place du Sénat dans le système politique français », in *Le bicamérisme, Actes de la journée d'études du 17 mars 1995*, Economica-PUAM, 1997, pp. 21-31.

MAUS D., « La réforme du travail parlementaire l'Assemblée nationale », in AFDC, *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale*, Paris, Economica, 1992, 117 p. *Communication sur la journée d'études du 15 mars 1991*.

PHILIP L. *L'exercice du pouvoir financier du Parlement : Théorie, pratique et évolution*, Journée d'études du 22 mars 1996, Paris, Aix en Provence, Economica, PUAM, 1996, 136 p.

SENAT- SERVICE DES RELATIONS INTERNATIONALES, *Situation du bicamérisme dans le monde*, 29 février 2000, 351 p., *Recueil de monographies sur le Sénat*.

SENAT- SERVICE DES RELATIONS INTERNATIONALES, *Le bicamérisme : une idée d'avenir*, 147 p. *Actes du Forum des Sénats du monde du 14 mars 2000*.

Le Sénat de la République a quarante ans, Les colloques du Sénat-les actes, Les publications du Sénat, 1998.

Le Conseil constitutionnel a 40ans, Actes du colloque des 27 et 28 octobre 1998, Paris, LGDJ, 1999.

Le Sénat de la V^e République : les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire, sous le haut patronage de Gérard Larcher, président du Sénat, Mercredi 3 juin 2009, Palais du Luxembourg, *Journée d'études organisée en partenariat avec le Comité d'Histoire Parlementaire et Politique, avec la participation de la FNSP et de l'Université Paul Cézanne (Aix-Marseille III)*, 127 p.

Les commissions parlementaires dans l'espace francophone, in, Acte du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat par l'université Toulouse 1 Capitole les 1 et 2 octobre 2010, LLORENS-FRAYSSÉ F et HOURQUEBIE F. (dir.), coll. Grands colloques, Montchrestien, 2011, 282 p.

ARTICLES DE PÉRIODIQUES

AILINCA M.I., « Le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées à l'étranger », *RDP*, 2011, pp. 129-157.

ALLIES P., « Sénat pour en finir avec l'anachronisme », *Pouvoirs locaux*, 2005, pp. 87-92.

AMELLER M., « Le parlementarisme rationalisé », *Revue de l'ENA*, octobre 1968, pp. 37 et s.

AMELLER M., « Le comité consultatif pour la révision de la Constitution et le Parlement », *RFDC*, n°14, 1993, pp. 258-270.

AMSELEK P., « Le budget de l'Etat et le Parlement sous la V^e République », *RDP*, 1998, pp. 1444-1473.

ARDANT P., « Le contenu des Constitutions : variables et constantes », *Pouvoirs*, n° 50, 1989, pp. 31-42.

ARTHUIS J., « Les rapports de la Cour des comptes au Parlement : le point de vue du Président de la commissions des finances du Sénat », *RFFP*, n°99, 2007, pp. 60-72.

ASGP, Informations constitutionnelles et parlementaires, *Revue de l'Association des secrétaires généraux des Parlements*,

- « Le caractère public ou secret des séances des commissions », n°59, 1990, pp. 52-63
- « Le budget du Parlement », n°162, 1991, 2^{ème} semestre., pp. 1-21.
- « Les relations entre les chambres dans les parlements bicaméraux », n°166, 1^{er} juillet 1993, pp. 131-163.

- « Le système parlementaire français », n°169, 3^{ème} série, 1^{er} semestre., 1995, pp. 3-58.

AUTIN J-L, « Les exceptions d'irrecevabilités soulevées par les parlementaires français », *RDP*, 1983, pp. 687-737.

AVRIL P., « Le vote bloqué », *RDP*, 1965 pp. 399-457.

AVRIL P., « Le vote bloqué », *RDP*, 1971, pp. 469-503.

AVRIL P., « Les nouvelles tendances du Parlement français », *France forum* n°136, 1975, pp. 8-21.

AVRIL P., « Ce qui a changé sous la Ve République », *Pouvoirs*, n°9, 1979, pp. 53-70.

AVRIL P., « Les contre-pouvoirs institutionnels », *Projet*, 1980, pp. 1187-1198.

AVRIL P., « Chaque institution à sa place : le Président, le parti et le groupe », *Pouvoirs* n°20, 1981, pp. 115-126.

AVRIL P., « Le Parlement législateur », *RFSP*, février 1981, pp. 20-30.

AVRIL P., « L'Assemblée d'aujourd'hui », *Pouvoirs*, n°34, 1985, pp. 5-12.

AVRIL P., « Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la V^{ème} République », *RDP*, 1984, pp. 573-586.

AVRIL P., « L'influence des institutions sur les partis politiques », *Cahier juridiques franco-allemands*, Sarrebruck, 1988.

AVRIL P., « Les innovations sénatoriales », *Pouvoirs*, n°44, 1988, pp. 111-118.

AVRIL P., « La majorité parlementaire ? », *Pouvoirs*, n°68, 1994, pp. 45-53.

AVRIL P., « Le parlementarisme rationalisé », *RDP*, 1998, pp. 1551-1562

AVRIL P., « Quel équilibre entre exécutif et législatif ? », *RDP*, 2002, pp. 268-279.

AVRIL P., « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, n°114, 2005, pp. 89-99.

AVRIL P., « Le statut de l'opposition : un feuillet inachevé », *LPA*, 19 décembre 2008, n°254, pp. 10-14.

AVRIL P., « Enchantements et désenchantements constitutionnels sous la Ve République », *Pouvoirs*, n°126, 2008, pp. 5-16

AVRIL P., « Un nouveau droit parlementaire », *RDP*, 2010, pp. 121-134.

AVRIL P., « Le contrôle, exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques », *Jus politicum*, [En ligne], n°6, 2011. Disponible sur : <http://juspoliticum.com/article/Le-contrôle-Exemple-du-Comite-d-evaluation-et-de-contrôle-des-politiques-publiques-368.html> (consulté le 7 avril 2017).

AVRIL P., « Renforcer le Parlement : qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n°146, 2013, pp. 9-19.

AVRIL P. et GICQUEL J., « L'apport de la révision à la procédure parlementaire », *RFDC*, n°11, 1992, pp. 439-455.

AVRIL P. et GICQUEL J., « La IV^e entre deux Républiques », *Pouvoirs*, n° 76, 1996, pp. 27-43.

AVRIL P. et GICQUEL J., « Droit d'amendement : la fin des limites inhérentes », *LPA*, n°139, 13 juillet 2001, pp. 5-7.

BACHSCMIDT P., « Droit parlementaire : le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *RFDC*, n°78, 2009, pp. 343-365.

BACHSCMIDT P., « La publicité des travaux des commissions parlementaires », *Constitutions*, 2010, pp. 511-513.

BACHSCMIDT P., « La présence des ministres en commission : l'adaptation du bicamérisme rationalisé à la révision de 2008 », *Constitutions*, 2011, pp. 309-310.

BACHSCMIDT P., « Première censure d'une loi au nom de la priorité du Sénat », *Constitutions*, 2012, pp. 491-493.

BACHSCMIDT P., « Juin 2011 : des amendements gouvernementaux déclarés irrecevables au Sénat », *Constitutions*, 2012, pp. 492-494.

BACHSCMIDT P., « Validation de la réforme du règlement du Sénat : CC, 22/12/2011, n°2011-643 DC », *Constitutions*, 2012, pp. 36-38.

BACHSCMIDT P., « Le Sénat assemblée permanente », *Constitutions*, 2012, pp. 269-271.

BACHSCMIDT P., « Mai-juin 2012 : refus par le Gouvernement de l'audition d'un ministre par une commission parlementaire », *Constitutions*, 2012, pp. 423-425.

BACHSCMIDT P., « Variations sur la question préalable positive au Sénat », *Constitutions*, 2013, pp. 156-158.

BACHSCMIDT P., « Navette parlementaire et continuité sénatoriale », *Constitutions*, 2013, pp. 49-51.

- BACHSCHMIDT P., « De l'évolution de quelques usages parlementaires », *Constitutions*, 2014, pp. 41-43.
- BACHSCHMIDT P., « Avril 2014 : une succession de déclarations du gouvernement devant le Parlement », *Constitutions*, 2014, pp. 167-169.
- BARANGER D., « La fin de la morale constitutionnelle (de la « constitution coutumière » aux conventions de la Constitution), *Droits*, n°32, 2000, pp. 52 et s.
- BARELLA X., « L'autonomie des assemblées parlementaires », *RDP*, 2013, pp. 843-866.
- BARTHELEMY J., « Les résistances du Sénat », *RDP*, 1913, pp. 371-410.
- BAUDU A., « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », *RDP*, 2010, pp. 1439-1450.
- BAUDU A., « L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », *RFFP*, n°113, 2011, pp. 140-155.
- BAUFUME B., « La réhabilitation des résolutions : une nécessité constitutionnelle », *RDP*, 1994, pp. 1399-1434.
- BAZY-MALAUURIE C., « Les rapports de la Cour des comptes et du Parlement », *RFFP*, n°99, 2007, pp. 55-72.
- BEAUD, O. « Les conventions de la Constitution », *Droits*, 1986, pp. 129 et s.
- BEAUD O., « Ordre constitutionnel et ordre parlementaire, une relecture à partir de Santi Romano », *Droits*, n°33, 2001, pp. 73-95.
- BEAUD O., « Le principe majorité dans la théorie constitutionnelle des formes politiques », *Jus politicum*, [En ligne], n°15, 2016. Disponible sur : <http://juspoliticum.com/article/Le-principe-majoritaire-dans-la-theorie-constitutionnelle-des-formes-politiques-1071.html> (consulté le 7 avril 2017)
- BEAUTE S., « Le règlement intérieur de la Chambre des Communes britannique d'hier à aujourd'hui », *RDP*, 1996, pp. 1555-1686.
- BECANE J.-C., « Le Règlement du Sénat. A la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs*, n°44, 1988, pp. 79-95.
- BELLAMY D., « Historique des groupes parlementaires gaullistes », *Parlements-Revue d'histoire politique*, 2009, pp. 8-21.
- BENETTI J., « Le droit d'amendement aux textes des commissions mixtes paritaires », Partie 1 et 2, *LPA*, 20 août 1999, n° 166, pp. 13-19.

BENETTI J., « Droit d'amendement et bicamérisme (Conseil const. 29 juin 2000) ». *LPA*, n°231, Paris, 20 novembre 2000, pp. 12-16.

BENETTI J., « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime : réflexion sur le régime parlementaire de la V^e République », *LPA*, 10 juillet 2008, n° 138, pp. 20-28.

BENETTI J., « Les rapports entre Gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », *Jus politicum*, [En ligne], n°6, 2011. Disponible sur : <http://juspoliticum.com/article/Les-rapports-entre-gouvernement-groupes-de-la-majorite-et-groupes-d-opposition-374.html> (consulté le 7 avril 2017).

BENETTI J., « Premier bilan de l'activité du Sénat depuis l'alternance du 25 septembre 2011 : atonie du contrôle et activisme législatif », *Constitutions* 2012, pp. 38-41.

BENETTI J., « Les premiers pas du nouveau Gouvernement devant les assemblées », *Constitutions*, 2012, pp. 418-420.

BENETTI J., « La saisine parlementaire au titre de l'article 61 de la Constitution », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2013, pp. 85-96.

BENETTI J., « La parité hors le règlement ! La censure par le Conseil constitutionnel de la faculté pour les groupes parlementaire de se doter d'une coprésidence paritaire », *Constitutions*, 2013, pp. 157-159.

BENETTI J., « L'article 42 de la Constitution, le Sénat et le Conseil Constitutionnel ; retour sur un imbroglio parlementaire », *Constitutions*, 2013, pp. 47-49.

BENETTI J., « Le Président du groupe majoritaire », *Pouvoirs*, n°146, 2013, pp. 33-42.

BENETTI J., « La constitution des groupes de l'Assemblée nationale sous forme d'association. Réserve implicite du Conseil constitutionnel », *Constitutions*, 2014, pp. 468-471.

BENETTI J., « Réduire le temps législatif » : d'une surprenante « prière » présidentielle passée quasiment inaperçue », *Constitutions*, 2016, pp. 47-50.

BENETTI J., « Et si le Sénat n'existait pas ? », *Pouvoirs*, n°159, 2016, pp. 1-10.

BENETTI J. et SUTTER G., « Le parlementarisme après la révision constitutionnelle de 2008 », *Politeia*, n°15, 2009, pp. 382 et s.

BERGOUGNOUS G., « Le droit d'amendement parlementaire et la révision constitutionnelle », *RDP*, 2000, pp. 1617-1637.

BERGOUGNOUS G., « La présence des ministres en commission : l'adaptation du bicamérisme rationalisé à la révision de 2008 », *Constitutions*, 2011, pp. 309-311.

BERGOUGNOUS G., « CMP : recherche de la conciliation ou préalable nécessaire au dernier mot ? », *Constitutions*, 2012, pp. 40-43.

BERGOUGNOUS G., « Du contrôle de l'application des lois à leur évaluation », *Constitutions*, 2012, pp. 265-268.

BERGOUGNOUS G., « Les nouvelles dispositions constitutionnelles et du règlement de l'Assemblée nationale à l'épreuve de la constitution des groupes politiques », *Constitutions*, 2012, pp. 416-418.

BERGOUGNOUS G., « L'avis des commissions permanentes sur les nominations à certains emplois et fonctions : entre élargissement et approfondissement », *Constitutions*, 2013, pp. 50-54.

BERGOUGNOUS G., « Le binôme majorité/opposition », *Pouvoirs*, n°146, 2013, pp. 43-51.

BERGOUGNOUS G., « Des scrutins publics plus transparents : la décision du 5 février 2014 du Bureau de l'Assemblée nationale, illustration de la souplesse du droit parlementaire », *Constitutions*, 2014, pp. 44-47.

BERGOUGNOUS G., « La première lecture de la loi sur la nouvelle carte régionale : rigueur et souplesse des procédures du droit parlementaire », *Constitutions*, 2014, pp. 136-138.

BERLIA G., « La Constitution et les débats sur les règlements des assemblées parlementaires », *RDP*, 1959, pp. 566-571.

BERNARD S., « La commission mixte paritaire », *RFDC*, 2001, pp. 451-478.

BIAYS P., « Les commissions d'enquête parlementaire », *RDP*, 1052, pp. 443-486.

BIDEGARAY C., EMERI C., « Du pouvoir d'empêcher : veto ou contre-pouvoir », *RDP*, 1994, pp. 325-350.

BIGAUT C., « Le ministre chargé des relations avec le Parlement », *Revue administrative*, n°240, 1987, pp. 582-587.

BIGAUT C., « La pratique parlementaire sous la cohabitation », *Regards sur l'actualité*, n°141, mai 1988, La documentation française, pp. 17-25.

BLAIRON K., « L'évolution des rapports entre les pouvoirs budgétaires », *Politeia*, 2009, n°15, pp. 427-435.

BLANDIN A., « Article 35 de la Constitution : état de l'information du Parlement sur les interventions militaires à l'étranger », *RFDC*, n°105, pp. 3-36.

BLIN M., « Le Sénat, bâtisseur et témoin », *France forum*, n°33, Paris, mars 2009, pp.73

-75.

BONNET C., « Défense et illustration du Sénat », *Revue des Deux Mondes*, n° 7-8, Paris, 1989, pp. 71-75.

BONNET J. « L'évolution du contrôle par la Cour des comptes de l'exécution du budget de l'Etat », *RFFP*, n°59, 1997, pp. 63-72.

BOUDANT J., « La crise identitaire du Parlement français », *RDP*, Paris, 1992, pp. 1321-1402.

BOUDON J., « Sur le cumul des mandats : quelle originalité française ? », *RDP*, 2010, pp. 1691-1707.

BOYER V., « Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *RFDC*, n°85, 2011, pp. 41-68.

BRIMONT-MACKOWIAK M., « La révision du règlement de l'Assemblée nationale de mars 1994 et d'octobre 1995 ou le constat d'une certaine récurrence », *RDP*, 1997, pp. 427-456.

BURDEAU G., « Démocratie classique et démocratie vivante », *RFSP*, 1952, pp. 668-687.

BURDEAU G., « L'évolution de la notion d'opposition », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, pp. 119-125.

BUSSI M., « Assurer la représentation des territoires » ; mais lesquels ? », *Pouvoirs locaux*, 2005, n°67, pp. 75-81.

CAHOUA P., « Les commissions, lieu du travail législatif », *Pouvoirs*, n°34, 1985, pp. 36-49.

CAMBY J.-P., « La session parlementaire continue : un an d'application à l'Assemblée nationale », *RDP*, 1996, pp. 1533-1538.

CAMBY J.P., « Les débuts de la XI^{ème} législature », *RDP*, 1997, pp. 663-666.

CAMBY J.-P., « L'article 45 et le droit d'amendement après réunion de la CMP : une « audace salutaire » de la part du Conseil constitutionnel », *RDP*, 1999, pp. 24-32.

CAMBY J-P., « Droit d'amendement et navette parlementaire », *RDP*, 2006, pp. 293-300.

CAMBY J.-P., « La constitutionnalisation des commissions d'enquêtes parlementaires, une reconnaissance plutôt qu'une novation », *LPA*, n°254, 19 décembre 2008, pp. 95-99.

CAMBY J.-P., « La loi organique relative au Sénat », *AJDA*, 2013, pp. 60-69.

CARCASSONNE C., « La résistance de l'Assemblée Nationale à l'abaissement de son rôle », *RFSP*, 1984, pp. 910-921.

- CARCASSONNE C., « A propos du droit d'amendements : les errements du Conseil constitutionnel », *Pouvoirs*, n°41, 1987, pp. 163-170.
- CARCASSONNE C., « Réhabiliter le Parlement », *Pouvoirs*, n°49, 1989, pp. 37-45.
- CARCASSONNE C., « De la démocratie au Parlement », *Pouvoirs*, n°64, 1993, pp. 36-41.
- CARCASSONNE C. « Les relations de la Cour et du Parlement : ambiguïtés et difficultés », *RFFP*, n°59, 1997, pp. 131-135.
- CARCASSONNE C., « La place de l'opposition : le syndrome français », *Pouvoirs* n°85, 1998, pp. 75-87.
- CARCASSONNE C., « Pour un Bundesrat à la française », *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation*, n°67, décembre 2005, pp. 104-109.
- CARCASSONNE C., « La LOLF et le renouveau du contrôle », *RFFP*, n°97, 2007, pp. 79-90.
- CARITEY J., « Le contrôle parlementaire en matière financière », *RDP*, 1974, pp. 1451-1473.
- CARTOU L., « Pouvoir financier et pouvoir politique », *RDP*, 1957, pp. 256-295.
- CARTIER-MOLIN T., « La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires », *RDP*, 2010, pp. 1401-1422.
- CHAMUSSY D., « Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale », *RDP*, 2004, pp. 855-865.
- CHAMUSSY D., « Le Conseil constitutionnel et la qualité de la législation », *RDP*, 2004, pp. 1744-1768.
- CHAMUSSY D., « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », *Jus politicum*, [En ligne], n°6, 2011. Disponible sur : <http://juspoliticum.com/article/Le-travail-parlementaire-a-t-il-change-Le-point-de-vue-d-un-praticien-367.html> (consulté le 7 avril 2017).
- CHARLOT J., « La V^e République : une mutation politique », *Pouvoirs*, n°4, 1982, pp. 107-116.
- CHARVIN R., « L'évolution du rôle des commissions des finances », *Revue de science financière*, 1969, pp. 122-170.
- CHAUSSEBOURG A., « Les groupes parlementaires du Sénat », *Pouvoirs*, n°44, 1988, pp. 69-77.

CHAZELLE R., « Continuité et tradition juridique au sein de la seconde chambre et tradition juridique au sein de la seconde chambre. Le Sénat et le droit parlementaire coutumier », *RDP*, n° 3, Paris, 1987, pp. 711-753.

CHAZELLE R. et LAFFLANDRE M., « Le rappel au règlement dans la procédure parlementaire sous la V^e République », *RDP*, 1990, pp. 667-707.

CHEVALLIER J., « Contrôle parlementaire et évaluation, Rapport introductif », *RRJ*, 1994, pp. 1081-1094.

CHEVILLEY-HIVER C., « La mission d'évaluation et de contrôle à l'Assemblée nationale », *RDP*, 2000, pp. 1679-1699.

CHINAUD R., « Loi de finances : quelle marge de manœuvre pour le Parlement ? », *Pouvoirs*, n°64, 1993, pp. 99-107.

CHRESTIA P., « La rénovation du Parlement, une œuvre inachevée », *RFDC*, 1997, pp. 293-322.

CLUZEL J., « Le Sénat, ses pouvoirs, ses missions », *Revue des Sciences Morales et Politiques*, n° 1, Paris, 1992, pp. 57-65.

CLUZEL J., « Pratiques budgétaires et efficacité de l'Etat : le point de vue de la Commission des finances du Sénat », *RFFP*, n°46, 1994, pp. 169-178.

CLUZEL J., « Le Sénat indispensable à la démocratie », *Pouvoirs locaux*, n°30, 1996 (septembre), pp. 34-39.

COHEN S., « Le contrôle parlementaire de la politique de défense », *RDP*, 1977, pp. 377-417.

COLLIARD J.-C., « Un régime hésitant et déséquilibré », *Pouvoirs*, n°4, 1978, pp. 119-123.

COLLIARD J.-C., « La singularité française », *Pouvoirs*, n°85, 1998, pp. 47-62.

COLLIARD J.-C., « Système de partis ou Constitution politique de la V^e République », *RDP*, 1998, pp. 1611-1624.

COLMOU Y., « Vade-mecum du député obstruteur », *Pouvoirs*, n°34, 1985, pp. 121-129.

COTTERET J.-M., « L'ordre du jour des assemblées parlementaire », *RDP*, 1961, pp. 813-827.

COTY G., « Le Sénat soutien de l'ombre », *Politique*, 1966, pp. 19-41.

COUDERC M., « La bataille parlementaire contre le temps », *RFSP*, 1981, pp. 85-120.

COUDERC M., « Le législateur parlementaire : pour en finir avec un pléonasme », *Pouvoirs*, n°64, 1993, pp. 49-62.

COUDERC M., et BECANE J.-C., « L'ordre du jour appelle : de la conférence des présidents à la séance publique », *Administration*, 1983, pp. 49-63.

DANIEL J. et EMERI C., « L'Assemblée nationale et son devenir », *RDP*, 1989, pp. 1245-1272.

DAUGERON B., « La cohabitation et ses faux-semblants : réflexions sur le présidentialisme minoritaire », *RDP*, 2004, pp. 91-105.

DAUGERON B., « La notion de suffrage universel indirect », *RFHIP*, n°38, 2013, pp. 329-366.

DAUGERON B., « De la volonté générale à l'opinion électorale : réflexion sur l'électorisation de la volonté électorale », *Jus politicum*, [En ligne], n°10, 2013. Disponible sur : <http://juspoliticum.com/article/De-la-volonte-generale-a-l-opinion-electorale-reflexion-sur-l-electoralisation-de-la-volonte-collective-756.html> (consulté le 7 avril 2017).

DAVIN J.-P., « Les groupes parlementaires », *Pouvoirs*, n°34, 1985, pp. 23-29.

DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER O., « Le contrôle du détournement de procédure en matière d'élaboration des lois », *RFDC*, n°79, 2009, pp. 451-476.

DE MONTIS A., « La parole parlementaire au lendemain de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *RFDC*, n°103, 2015, pp. 567-579.

DE NANTOIS C., « La solidarité gouvernementale sous la V^e République : se soumettre, se démettre ou disparaître », *Jus politicum*, [En ligne], n°2, 2009. Disponible sur : <http://juspoliticum.com/article/La-solidarite-gouvernementale-sous-la-Veme-Republique-se-soumettre-se-demettre-ou-disparaitre-73.html> (consulté le 7 avril 2017).

DEBRE M., « Trois caractéristiques du système parlementaire français », *RFSP*, 1955, pp. 21-48.

DELCAMP A., « Le rôle législatif du Sénat », *RDP*, Paris, 1972, pp. 1175-1228.

DELCAMP A., « Résumé des travaux de la journée d'études du 7 avril 1994, Paris, Palais du Luxembourg », *RRJ*, 1994, pp. 1164-1172.

DELCAMP A., « Le Conseil Constitutionnel et le Parlement », *RFDC*, n°57, 2004, pp. 37-83.

DELCAMP A., « Célébration du Sénat », *Pouvoirs locaux*, n°67, 2005, pp. 93-98.

DELCAMP A., « La représentation des collectivités territoriales par le Sénat français », *ASGP*, Genève, octobre 2009.

DELCAMP A., « La perception du contrôle parlementaire, comment le rendre attractif ? », *Pouvoirs*, n°134, 2010, pp. 109-122.

DELCAMP A., « La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme rationalisé », *RFDC*, n° 87, juillet 2011, pp. 465-498..

DELCAMP A., « Les relations inédites de la majorité présidentielle avec un Sénat d'opposition », *Politeia*, n°23, 2013, pp. 300-307.

DENIS N., « L'application des nouvelles règles de procédure parlementaire établies par la Constitution de 1958 », *RFSP*, 1960, pp. 907-932.

DENQUIN J.-M., « Recherches sur la Notion de majorité sous la Ve République », *RDP*, 1993, pp. 949-1015.

DENQUIN, J.-M « Approches philosophiques du droit constitutionnel », *Droits*, n°32, 2000, pp.39 et s.

DENQUIN J.-M., « Volonté générale, opinion publique et représentation », *Jus politicum*, [En ligne], n°10, 2014. Disponible sur : <http://juspoliticum.com/article/Volonte-generale-opinion-publique-representation-726.html> (consulté le 7 avril 2017).

DENQUIN J.-M., « Pour en finir avec la crise de la représentation », *Jus politicum*, [En ligne], 2010, n°4. Disponible sur : <http://juspoliticum.com/article/Pour-en-finir-avec-la-crise-de-la-representation-215.html> (consulté le 7 avril 2017).

DEROSIER J.-P., « Le bicamérisme : un défi et un enjeu démocratique », *LPA*, 4 mars 2015, n°45, pp. 7-12.

DEROSIER J.-P., « François Hollande et le fait majoritaire – La naissance d'un fait majoritaire contestataire », *Constitutions*, 2015, pp. 509-514.

DESANDRE J., « Les délégations parlementaires : bilan et questions », *RDP*, 1984, pp. 77-103.

DESMONS E., « L'exécutif sous la Ve République : le Président de la république et le Premier ministre en représentation », *RDP*, 1998, pp. 1562-1581.

DOLEZ B., « La composition du Gouvernement sous la V^e République », *RDP*, 1999, pp. 131-157.

DORD O., « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », *RFDC*, n°77, 2008, pp. 99-118.

DOSIERE R., « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs*, n°134, 2010, pp. 37-46.

DOUTEAUD S., « Un an de gestion parlementaire du nouvelle article 48 de la Constitution », *RFDC*, n°87, 2013, pp. 515-546.

DRAGO G., « La confection de la loi sous la V^e République : pouvoir législatif ou fonction partagée ? », *Droits*, n°43, 2006, pp. 63 et.s

DREYFUS-SCHMIDT M., « Le métier de sénateur », *Pouvoirs*, n°44, 1988, pp. 59-68.

DUPRAT J-P., « L'évolution des conditions de travail parlementaire », *LPA*, n°13, 29 Janvier 1996, pp. 4-15.

DUPRAT J.-P., « Le parlement évaluateur », *RIDC*, n°2, avril-juin 1998, pp. 551-576.

DUPRAT J-P, « Représentation territoriale et modération politique : le Sénat français », *RIPC* vol.6, n°1, 1999, pp. 81-113.

DUPRAT J.-P., « Le Parlement entre modernisation et attentisme », *LPA*, n°54, 19 décembre 2008, pp. 35-39.

ESCLASSAN M.-C., « Les évolutions de la place de la Cour des comptes dans le processus de décision budgétaire », *RFFP*, n°59, 1997, pp. 35-42.

ESMEIN A., « Deux formes de Gouvernement », *RDP*, 1894, pp. 15-41.

FAVOREU L., « L'apport du Conseil constitutionnel au droit public », *Pouvoirs*, n°13, 1980, pp. 17-23.

FAVOREU L., « Droit de la Constitution et Constitution du droit », *RFDC*, 1990, pp. 75-89.

FAVOREU F. et PHILIP L., « La jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RDP*, 1975, pp. 1308-1343.

FERRETTI F., « Le bicamérisme de la Ve République », *LPA*, n° 261, Paris, 31 décembre 1999, pp. 10-15.

FONDRAZ L., « La question préalable au Sénat », *RFDC*, n°33, 1998, pp. 71-88.

FOUCHER B., « Le dernier mot à l'Assemblée nationale », *RDP*, 1981, pp. 1217-1239.

FRAISSEIX P., « La fenêtre parlementaire de l'article 48 de la Constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire », *RFDC*, n°33, 1998, pp. 4-33.

FRAISSEIX P., « Le Parlement et la Sécurité sociale : la consolidation de ce couple par la révision constitutionnelle du 22 février 1996 », *RDP*, n°33, 1998, pp. 745-780.

FRAISSEIX P., « La Constitution du 4 octobre 1958 et ses révisions », *RDP*, 2002, pp. 482-505.

FRANCOIS B., « La perception du Conseil constitutionnel par la classe politique, l'opinion et les médias », *Pouvoirs*, n°105, 2003, pp. 133-142.

FUCHS O., « La procédure législative d'urgence », *RDP*, n° 3, 2009, pp. 761-783.

GAILLARD M., « Le retour des résolutions parlementaires : la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution », *RFDC*, 1993, pp. 707-740.

GAILLARD Y., « De l'utilité du Parlement en matière budgétaire », *RPP*, n°101, 1999-2000, pp. 100-115.

GICQUEL J., « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *RFFP*, n°97, 2007, pp. 7-11.

GICQUEL J., « La reparablementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, n°126, 2008, pp. 47-66.

GICQUEL J.-E., « Le Sénat sous la seconde cohabitation », *RDP*, 1996, pp. 1069-1094.

GICQUEL J.-E., « La lutte contre l'abus du droit d'amendement au Sénat », *RDP*, 1997, pp. 1351-1373.

GICQUEL J.-E., « L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires », *LPA* n°81, 7 juillet 1999, pp. 4-8.

GICQUEL J.-E., « Vers la fin de la maîtrise gouvernementale en matière de fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires », *LPA*, n°135, 8 juillet 1999, pp. 12-20.

GICQUEL J.-E., « La nouvelle rédaction de l'article 45 de la Constitution », *LPA*, n°254, 19 décembre 2008, pp. 77-81.

GICQUEL J.-E., « L'indispensable révision des modalités d'utilisation de la procédure d'urgence », *LPA*, n° 97, 14 mai 2008, pp. 61-66.

GICQUEL J.-E., « La restauration des droits du parlement dans le domaine de la procédure législative entre espoir et illusions », *Politeia*, n°15, 2009, pp. 387-399.

GICQUEL J.-E., « Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif », *Jus Politicum*, [En ligne], 2011, n°6. Disponible sur :

<http://juspoliticum.com/article/Les-effets-de-la-reforme-constitutionnelle-de-2008-sur-le-processus-legislatif-384.html> (consulté le 7 avril 2017).

GICQUEL J.-E., « Equilibres et déséquilibres sous la V^e République », *RFDC*, n°102, 2015, pp. 252-271.

GILLES A., « Statut de l'opposition et commissions d'enquêtes parlementaires », *Politeia*, n°19, 2011, pp. 130 et s.

GOGUEL F., « Les méthodes du travail parlementaire », *RFSP*, 1954, pp. 674-708.

GOGUEL F., « Du Sénat de la III^e à celui de la V^e », *Pouvoirs*, n°44, 1988, pp. 5-14.

GONDOUIN G., « Propos sur la France et le régime présidentiel », *RDP*, 1998, pp. 373-407.

GRANGE J., « Attitude et vicissitude du Sénat (1958-1980) », *RFSP*, février 1981, n° spécial, pp. 32-84.

GRANGE J., « L'efficacité normative du Sénat », *RFSP*, 1984, pp. 955-987.

GRANGE J., « Le système d'élection des sénateurs et ses effets », *Pouvoirs*, n°44, 1988, pp. 35-57.

GRANGE J., « Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat », *RFSP*, 1990, pp. 5-45.

GRANGE J., « Représentation politique et sociologique du monde agricole et rural français : le poids des campagnes », *l'économie rurale*, n°237, 1997, pp. 14-17.

GREHAL M.-C et BOURASSE P., « Les bureaux des assemblées parlementaires », *Administration*, n°120-121, 1983, pp. 25-30.

GRANGER M.-A., « La rénovation du droit d'amendement », *RFDC*, n°75, 2008, pp. 585-599.

GRASS E., « L'inflation législative a-t-elle un sens ? », *RDP*, 2003, pp. 156-178.

GROUD H., « Les délégations parlementaires pour les communautés européennes », *RDP*, 1991, pp. 1309-1349.

GUIBAL M., « Le retard des textes d'application des lois », *RDP*, 1974, pp. 1039-1079.

GUISELIN E.-P., « L'âge, variable juridique des élections politiques », *RDP*, 2009, pp. 109-122.

HABIB L., « Bilan de la saisine parlementaire du conseil constitutionnel de 1981 1986 », *Pouvoirs*, n°13, 1981, pp. 171-185.

HAMON L., « Quand les assemblées parlementaires ont des juges », *RDP*, 1959, pp. 250-277.

HAMON L. « Nécessité et condition de l'alternance », *Pouvoirs*, n°1, 1977, pp. 19-43.

HAMON L. et EMERI C., « Vie et droit parlementaire », *RDP*, 1963, pp. 99-131.

HANICOTTE R., « Priorité au Sénat : A propos de l'article 39 de la Constitution », *Pouvoirs*, n°111, 2004, pp. 159-176.

HAVAS N., « Le droit de priorité en matière législative : l'article 39, alinéa 2 de la Constitution », *RDP*, 2007, pp. 1221-1237.

HERIN J.-L., « L'ordre du jour. Sept années de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », *Pouvoirs*, n°105, 2003, pp. 159-176.

HERIN J.-L., « La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière ? », *Pouvoirs* 2011, pp. 121-128.

HERIN J.-L., « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *Pouvoirs*, n°146, 2013, pp. 57-69.

HERTZOG R., « Les pouvoirs financiers du Parlement », *RDP*, 2001, pp. 298-312.

HOCHEDÉZ D., « La mission d'évaluation et de contrôle. Une volonté de retour aux sources du Parlement : la défense du citoyen contribuable », *RFFP*, n°68, 1999, pp. 261-273.

HOCHEDÉZ D., « Lé genèse de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : un processus parlementaire exemplaire », *RFFP*, n°76, 2001, pp. 51-75.

HOEFFEL D., « Le Sénat et le bicamérisme », *Association nationale des docteurs en droit* n°87, 2000, pp. 13-19.

HONTEBEYRIE P., « La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre pouvoirs », *Pouvoirs*, n°34, 1985, pp. 12-21.

HOUILLON P., « Le contrôle extraordinaire du parlement », *Pouvoirs*, n°134, 2010, pp. 59-69.

HUON DE KERMADEC J.-M., « La banalisation des sessions extraordinaires à vocation législatives du Parlement français », *RFDC*, n°22, 1995, pp. 227-246.

HYEST J.-J., « La CMP, lieu mystérieux du pouvoir », *Pouvoirs*, n°146, 2013, pp. 83-92.

JAN P., « Certaines dispositions du règlement du Sénat ont-elles valeurs constitutionnelles ? », *LPA*, n°129, 28 octobre 1994, pp. 1-4.

JAN P., « Les oppositions », *Pouvoirs*, n°108, 2004, pp. 23-44.

JAN P., « La place, le rôle constitutionnel, et l'influence du Sénat », *Pouvoirs locaux*, décembre 2005, n°67, pp. 48-53.

JAN P., « Le Sénat, une assemblée controversée », *Les cahiers français*, n°322, 2006, pp. 57-60.

JAN P., « Les débats des projets à partir du texte de la commission : disposition innovante... sous conditions ou risque d'un nouveau déséquilibre », *LPA*, décembre 2008, n°254, pp. 68-72.

JAN P., « Peut-on parler d'un sursaut parlementaire depuis la révision constitutionnelle de 2008 ? », *l'ENA hors les murs*, mars 2015, n°449, pp. 8-12

JOURDAN P., « La relance d'une modernisation : à propos de la décision du conseil constitutionnel du 18 mai 2004 actualisant le règlement du sénat », *RRJ*, n°118, 2005, pp. 869-875.

JOURNES C., « L'administration des assemblées parlementaires sous la cinquième république », *RDP*, 1978, pp. 321-358.

JOUVE D., « Les droits de l'opposition à la suite de la révision constitutionnelle de 2008 : Atténuation ou renforcement de la démocratie majoritaire ? », *RDP*, 2014, pp. 462-475.

JOZEFOWICH, H. « La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme », *RFDC*, n°82 juillet 2011, pp. 329-372.

JOZEFOWICZ H., « Election sénatoriale du 25 novembre 2011 : la fin d'une anomalie ? », *Politeia*, n°22, 2012, pp. 150-167.

JOZEFOWICZ H., « Session extraordinaire sur session extraordinaire ne vaut...brèves remarques sur la multiplication des sessions extraordinaires au Parlement », *Politeia*, 2013, n°24, pp. 409-420.

KERLEO J.-F., « Plaidoyer en faveur d'une réforme de l'article 40 de la Constitution », *RFDC*, n°99, 2014, pp. 507-531.

KERROUCHE E., « Les deux Sénats : Mode de scrutin et profil des sénateurs français », *Pole sud : revue de science politique de l'Europe méridionale*, n°35, 2012, pp. 113-128.

- KOUOMOU SIMO L., « Le temps législatif programmé à l'Assemblée nationale », *RDP*, 2013, pp. 889-910.
- KROLIK C., « Le renouveau des commissions parlementaires permanentes ? », *RFDC*, n°98, 2014, pp. 351-367.
- LAFFAILLE F., « Les missions d'informations parlementaires et le contrôle de l'action gouvernementale », *Revue du droit et de la défense*, 1998, pp. 34-37.
- LAFFAILLE F., « L'élection d'octobre 1998 : l'éviction historique du président du Sénat par ses pairs », *LPA*, 29 juillet 1999, n°150, pp. 23-28.
- LAKROUF S., « Le droit d'amendement », *RDP*, 1991, pp. 437-479.
- LAMBERT A., « Vers un modèle français du contrôle budgétaire », *Pouvoirs*, n°134, 2010, pp. 47-54.
- LAMBERT A. et MIGAUD D., « La loi organique relative aux lois de finances et la V^e République », *RFFP*, n°97, 2007, pp. 114-122.
- LAPORTE J., « Les délégations parlementaires pour les communautés européennes », *RFSP*, 1981, pp. 121-139.
- LAQUIEZE A., « L'histoire du bicamérisme en France », *RPP*, n°1006, 2000, pp. 12-28.
- LARRIEU P., « Les partis politiques, en marge du droit ? », *RDP*, 2011, pp. 179-197.
- LASSAIGNE J.-D., « Le Sénat et son avenir », *RPP*, n°764, 1966, pp. 14-22.
- LATOUR X., « Des rapports entre le parlement et le gouvernement sous la XI^{ème} législature », *RDP*, 2000, pp. 1661-1678.
- LAUVAUX P., « Quand la seconde chambre s'oppose », *Pouvoirs*, n°108, 2004, pp. 81-100.
- LAUVAUX P., « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité présidentiel », *Pouvoirs*, n°134, 2010, pp. 23-36
- LAVROFF D.-G., « Les Commissions de l'Assemblée nationale sous la V^e République », *RDP*, 1971, pp. 1429-1465.
- LE GUERN H., MESSAGE H. et TESSIER A., « Le contrôle parlementaire du budget de l'Etat. Le rôle de l'Assemblée nationale 1983-1987 », *RFFP*, n°22, 1988, pp. 195-242.
- LEFORT B., « Les partis et les groupes sous la IV^e République », *Pouvoirs*, n° 76, 1996, pp. 61-79.

LEMAIRE F., « Les convention de la Constitution dans le système juridique français », *RFDC*, 1998, pp. 463-478.

LEMAIRE F., « Les missions d'information : une inutilité parlementaire ? », *RRJ*, n°85, 2000, pp. 1515-1530.

LE LIDEC P., « Pouvoir de blocage et blocage du pouvoir », *Pouvoirs locaux*, n°67, 2005, pp. 81-87.

LE DIVELLEC A. « La neutralisation de la Présidence de la République en Autriche », *RFSP*, 1996, pp. 936-960.

LE DIVELLEC A., « Le parlementarisme en Autriche : Enseignements pour une approche renouvelée du régime parlementaire », *RDP*, 1998, pp. 145-177.

LE DIVELLEC A., « Vues générales sur le parlementarisme en Allemagne », *RDP*, 2004, pp. 243-273.

LE DIVELLEC A., « Le prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la présidence de la V^e République (simultanément une esquisse sur l'étude des rapports entre « droit de la Constitution » et système de Gouvernement) », *Droits*, n°44, 2007, pp. 106 et s.

LE DIVELLEC A., « Le Gouvernement, portion dirigeante du Parlement, Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les Etats européens », *Jus politicum*, [En ligne], n°1, Dalloz, 2009. Disponible sur : <http://juspoliticum.com/article/Le-gouvernement-portion-dirigeante-du-Parlement-Quelques-aspects-de-la-reception-juridique-hesitante-du-modele-de-Westminster-dans-les-Etats-europeens-30.html> (consulté le 7 avril 2016).

LE DIVELLEC A., « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, n°134, 2010, pp. 123-139.

LE DIVELLEC A., « Vers la fin du parlementarisme négatif à la française ? », *Jus politicum*, [En ligne], n°6, 2011. Disponible sur : <http://juspoliticum.com/article/Vers-la-fin-du-parlementarisme-negatif-a-la-francaise-439.html> (consulté le 7 avril 2017).

LE DIVELLEC A., « L'articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et mitigation », *Pouvoirs*, n°143, 2012, pp. 123-140.

LE MIRE P., « L'ordre du jour des Assemblées parlementaires sous la V^{ème} République », *RFDC*, 1991, pp. 195-232.

LEGROS C-R, « La Constitution doit-elle être révisée ? », *RPP*, janvier 1964, pp. 6-17.

LEVADE A., « Les nouveaux équilibres de la V^e République », *RFDC*, n°82, 2010, pp. 227-256.

LEVOYER L., « La loi organique du 1^{er} août 2001 et le pouvoir de contrôle budgétaire du Parlement », *RFDA*, 2003, pp. 579-589.

LIMOUSY J., « Les rapports avec le Parlement et les partis », *Pouvoirs*, n°36 1986, pp. 80-101.

LUCHAIRE F., « De la méthode du droit constitutionnel », *RDJ*, 1981, pp. 275-330.

LUCHAIRE F., « Le Conseil Constitutionnel et l'alternance politique », *RFDC*, 2004, pp. 9-21.

LUISIN B., « L'interprétation du règlement de l'Assemblée nationale par les précédents », *RDJ*, 1988, pp. 1107-1136.

MAESTRE J.-C., « A propos des coutumes et des pratiques constitutionnelles », *RDJ*, 1973, pp. 1275-1302.

MAISL H., « Les groupes parlementaires à l'Assemblée nationale : bilan de deux premières années de la quatrième législature (juillet 1968-décembre 1969) », *RDJ*, 1970, pp. 1005-1033.

MANIN B., « La seconde chambre et le Gouvernement complexe », *RIDC*, 1999, pp. 189-202.

MASTIAS J., « Histoire des tentations du Sénat sous la V^e République », *Pouvoirs*, n°44, 1988, pp. 15-24.

MASTIAS J., « Système majoritaire et bicamérisme », *Pouvoirs*, n°85, 1998, pp. 89-100.

MASTIAS J., « Les secondes chambres en Europe occidentale : légitimité ? utilité ? », *RIPC*, vol.6, n°1, 1999, pp. 163-195.

MATHIEU B. et VERPEAUX M., « 1962-1992-2002 : pour une périodisation institutionnelle », *RFDC*, n°53, 2003, pp. 33-53.

MAUS D., « Le Sénat, L'Assemblée Nationale et le Gouvernement », *Pouvoirs*, n°44, 1988, pp.119-130.

MAUS D., « La Constitution jugée par sa pratique », *RFSP*, 1984, pp. 875-908.

MAUS D., « Libres propos sur le Sénat », *Pouvoirs*, n°64, Paris,1993, pp. 89-97.

MAUS D., « Le Parlement et la cohabitation », *Pouvoirs*, n°91, 1999, pp. 71-81.

.

MAUS D., « Le Sénat à gauche : un nouvel équilibre institutionnel ? », *RPP*, n°1060-1061, juillet-décembre 2011, pp. 29-34.

MAYNIAL C., « Contrôle de l'application des lois exercé par le Sénat », *RRJ*, 1994, pp. 1181-1200.

MENDES A., « Le bicamérisme en France et dans le Monde », *RPP*, n°1007, 2000, pp. 5-15.

MESSAGE H., « Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement ? », *RFFP*, n°41, 1993, pp. 14-29.

MEUNIER J., « Les décisions du Conseil constitutionnel et le jeu politique », *Pouvoirs*, n°105, 2003, pp. 29-40.

MIABOULA-MILANDOU A., « Les moyens d'action du Parlement à l'égard de la loi votée », *RFDC*, n°33, mai 1998, pp. 35-70.

MICHEL Y., « Les initiatives parlementaires », *Pouvoirs*, n°34, 1985, pp. 89-98.

MONGE P., « Les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution », *RFDC*, n°103, 2015, pp. 614-632.

MONNERVILLE G., « Le rôle et l'avenir du Sénat », *RPP*, n°756, 1965, pp. 65-72.

MOPIN M., « La présence du Gouvernement dans les assemblées parlementaires », *RDP*, 1986, pp. 1355-1394.

MOPIN M., « Diriger le Parlement », *Pouvoirs*, n°83, 1997, pp. 41-58.

MORIN M., « Le discours de fin de session dans les assemblées parlementaires sous la V^e République », *Pouvoirs*, n°20, 1981, pp. 155-168.

MOUTET P., « Le Sénat dans la V^{ème} République », *La revue socialiste*, n°123, 1959, pp. 149-154.

MOUZET P., « La désuétude en droit constitutionnel », *RDP*, 2009, pp. 1381-1399.

MOYSAN M., « L'obstruction parlementaire », *RRJ*, 2015, pp. 178 et s.

NABLI B., « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, n°133, 2010, pp. 127-141.

NABLI B., « La notion de contre-pouvoir en droit constitutionnel », *Politeia*, n°18, 2010, pp. 200-211.

NABLI B. et SUTTER G., « L'instabilité sous la V^e République », *RDP*, 2009, pp. 1599-1634.

NEMERY J-C, « Le principe du vote personnel », *RDP*, 1987, pp. 995-1028.

NIGUEGE S., « Les résolutions parlementaires de l'article 34-1 de la Constitution », *RFDC*, n°84, 2010, pp. 865-890.

NORTON P., « La nature du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, n°134, 2010, pp. 5-22.

OGIER-BERNAUD V., « L'évolution décisive de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'exercice du droit d'amendement en cours de navette parlementaire », *RFDC*, n°67, 2006, pp. 589-607.

PACTET P., « Les commissions parlementaires », *RDP*, 1954, pp. 127-172.

PARIENTE A., « Évaluation parlementaire et responsabilité politique du Gouvernement », *LPA*, 20 janvier 2000 n°14, pp. 9-20.

PARODI J.-P., « Les forces politiques en France », *RFSP*, 1963, pp. 455-466.

PARODI J.-P., « Les difficultés du parlementarisme majoritaire », *RFSP*, 1967, pp. 928-931.

PARODI J.-P., « Esquisse d'une problématique du système majoritaire français », *France Forum*, n°80, 1967, pp. 2-6.

PARODI J.-P., « Le rôle du Parlement dans le système politique français », *Les Cahiers français*, n°174, janvier-février 1976, pp. 5-11.

PARODI J.-P., « Les quatre découvertes du Parlement français », *RFSP*, février 1981, pp. 8-15.

PERRAUDEAU E., « Le système des partis sous la V^e République », *Pouvoirs*, n°99, 2001, pp. 101-115.

PETITOT J., « La V^e République et la continuité du pouvoir sous de Gaulle et Pompidou », *RDP*, 1974, pp. 1657-1675.

PEZANT J.-L., « Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires », *RFSP*, 1981, pp. 140-171.

PEZANT J.-L., « Quel droit régit le Parlement ? », *Pouvoirs*, n°64, 1993, pp. 63-74.

PIERRE-CAPS S., « Les révisions de la Constitution de la cinquième République : temps, conflits et stratégies. », *RFSP*, pp. 410-422.

PIMENTEL C.-M., « L'opposition ou le procès symbolique du pouvoir ? », *Pouvoirs*, n°108, 2004, pp. 45-62.

PIMONT Y., « La question préalable », *RDP*, 1970, pp. 351-384.

PONCELET C., « La V^e République : Une répartition claire des pouvoirs et des responsabilités », *RPP*, n°997, 1998, pp. 47-53.

PONCELET C., « Faut-il réformer le Sénat ? », *RRJ*, n° 89, Paris, 2001 pp. 1215-1222.

PONCELET C., « La V^e République aujourd'hui : un régime qui manque de contre-pouvoirs », *RDP*, 2002, pp. 99-104.

PONTIER J.-M., « Les intergroupes parlementaires », *RDP*, 1981, pp. 1163-1190.

PORTELLI H., « La présidentialisation des partis politiques », *Pouvoirs*, n°14, 1980, pp. 97-106.

PORTELLI H., « Le Parti et les institutions », *Pouvoirs*, n°49, 1989, pp. 57-68.

PORTELLI H., « Le temps parlementaire », *Pouvoirs*, n°146, 2013, pp. 71-82.

PORTELLI H., « Bicamérisme ou pouvoir régional », *Pouvoirs*, n°159, 2016, pp. 101-108.

QAZBIR H., « Le mandat parlementaire face au nouveau régime du cumul », *RFDC*, n°103, 2015, pp. 633-656.

QUERMONNE J.-L., « Un Gouvernement présidentiel ou un Gouvernement partisan ? », *Pouvoirs*, n°20, 1981, pp. 67-86.

QUERMONNE J.-L., « La présidence de la République et le système de partis », *Pouvoirs*, n°41, 1987, pp. 93-113.

QUIRINY B., « La métamorphose de l'article 41 de la Constitution », *RFDC*, n°82, 2010, pp. 313-328.

REIGNER D., « L'organisation interne des groupes parlementaires », *RFDC*, n°94, 2013, pp. 415-436.

REYDELLET M., « Le bicamérisme a-t-il un avenir en France ? », *RDP*, 2001, pp. 1779-1842.

RIALS P., « Réflexions sur la notion de coutume constitutionnelle », *Revue administrative*, n°189, 1979, pp. 265 et s.

ROBBE F., « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », *RFDC*, n°56, octobre 2003, pp. 725-758.

ROCHE J., « Le Sénat dans la constitution de la V^{ème} République », *RD*, 1959, pp. 1126-1195.

ROQUES X. et HERIN J.-L., « Les commissions parlementaires », *Administration*, n°120-121, 1983, pp. 32-47.

ROQUES X., « Les irrecevabilités financières », *RFDC*, n°16, 1993, pp.744-759.

ROQUES X., « La révision constitutionnelle et la réforme des méthodes de travail de l'Assemblée nationale », *LPA*, n°135, 10 novembre 1995, pp. 12-18.

ROQUES X., « Système majoritaire et contrôle de la constitutionnalité », *Pouvoirs*, n°85, 1998, p. 101-111.

ROUVILLOIS F., « Heurs et malheurs d'un principe : le vote personnel des députés », *RD*, 1998, pp. 781-815.

RULLIER B., « L'application de l'article 88-4 de la Constitution », *RFDC*, n°29, 1996, pp. 137-146.

RULLIER B., « Le Parlement sous la XI^{ème} législature », *RFDC*, 2003, n°54 et n°55, pp. 429-447 et pp. 591-608.

RUZIE D., « Le nouveau règlement de l'Assemblée nationale », *RD*, 1959, pp. 863-914.

SAOUDI M., « Le temps de parole sur les motions de rejet (réflexions sur une réforme récente de l'Assemblée nationale », *RFDC*, n°47, 2001, pp. 529-571.

SAUGER S., « De l'utilité des chambres hautes et des difficultés du Sénat français », *Pouvoirs locaux*, n°67, 2004, pp. 110-114.

SCHOETTEL J.-E., « 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°13 pp. 15-22.

SEGUIN P., « La Cour des comptes et le Parlement, Avant-propos », *RFFP*, n°59, 1997, pp. 15-32.

SEGUIN P., et RICHARD A., : « Les relations opposition/majorité », *Pouvoirs*, n°34, 1985, pp. 99-106.

SERMET L., « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 26/01/1994 », *RFDC*, n°20, 1994, pp. 713-746.

SEUROT L., « Faut-il constitutionnaliser le mode de scrutin aux élections législatives ? », *RFDC*, n°103, 2015, pp. 657-678.

SOMMACCO V., « Les fonctions politiques de l'amendement », *LPA*, 16 juin 2003 n°119, pp. 6-9.

SOUSSE M., « Le bicamérisme : bilan et perspectives », *RDP*, 1997, pp. 1323-1350.

SPITZ P.-E., « Loi relative à l'élection des sénateurs, commentaire de la décision du 6 juillet 2000 », *RDP*, n°4, 2000, pp. 1239-1254.

TARDAN A., « Le rôle législatif du Sénat », *Pouvoirs*, n°44, 1988, pp. 97-110.

TASCA C., « La discussion parlementaire est fondamentale du point de vue démocratique », *LPA*, n°118, octobre 1998, pp. 4-8.

THIERS E., « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, n°134, 2010, pp. 71-81.

THURIOT F., « Vote personnel : efficacité collective contre légitimité individuelle », *RPP*, n°1008, 2000, pp. 41 et s.

TOUZEIL-DIVINA M., « Une dévalorisation parlementaire continue ! », *Politeia*, n°18, 2010, pp. 65 et s.

TRNKA H., « Évolution de la procédure de la commission mixte paritaire au cours de la seconde législature de la V^{ème} République », *RDP*, 1967, pp. 739-765.

TÜRK P., « Le statut des commissions permanentes », *LPA*, n°254, 19 décembre 2008, pp. 71-75.

TÜRK P., « Le Sénat, une assemblée de bons juristes ? », *Pouvoirs*, n°159, 2016, pp. 65-78.

TURPIN D., « La notion de représentation politique », *Politeia*, 2010, n°18, pp. 213 et s.

URVOAS J.-J., « La lente mais irrépensible renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs* n°146, 2013, pp. 21-31.

VALLET E., « les commissions d'enquêtes parlementaires sous la V^{ème} République », *RFDC*, n°64, 2003, pp. 249-278.

VANDENDRIESSCHE X., « L'apport du président Mitterrand au droit constitutionnel de la V^e République », *RDP*, 1996, pp. 249-278.

VANDENDRIESSCHE X., « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n°99, 2001, pp. 59-70.

VEDEL G., « Réflexions sur la représentation proportionnelle », *Commentaire*, 1978, pp. 257 et s.

VEDEL G., « Variations et cohabitations », *Pouvoirs*, n°83, 1997, pp. 101-129.

VERDIER M.-F., « La III^e cohabitation ou le retour aux sources du Sénat ? », *RPP*, n°997, 1998, pp.74-88.

VERDIER M.-F., « Le Sénat et le Conseil constitutionnel », *LPA*, 15 mars 1996, n° 33, pp. 4-9.

VERDIER M.-F., « Le droit de dissolution sous la V^e République », *Politeia*, 2001, pp. 69-90.

VIDAL-NAQUET A., « L'institutionnalisation de l'opposition », *RFDC*, n°77, 2009, pp. 153-173.

VIDAL-NAQUET A., « Le renouveau de l'opposition », *Pouvoirs*, n°146, 2013, pp.133-147.

VIDAL-NAQUET A., « L'encadrement des pouvoirs présidentiels : efficacité et limites », *Politeia*, n°23, 2013, pp.282 et s.

VIDELIN J.-V., « La mission d'information parlementaire », *RFDC*, n°40, février 2000, pp. 699-723.

VIER C.L., « Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les règlements des assemblées », *RDP*, 1972, pp. 165-208.

VILLENEUVE J.-C., « L'évolution du rôle du Sénat depuis 1981 », *Revue Après demain* n°271-272, février-mars 1985, pp. 36-44.

WALINE C., « Le Sénat et la LOLF », *RFFP*, n°97, 2007, pp. 31-38.

WALINE C., « Une commission des finances à l'heure de la LOLF et de la crise financière », *RFFP*, n°113, 2011, pp. 84-97.

WALINE M., « les groupes parlementaires en France », *RDP*, 1960, pp. 1170-1237.

WEBER Y., « La crise du bicamérisme », *RDP*, Paris, 1972, pp. 573-606.

YOLKA P., « Le pouvoir de nomination du Chef de l'Etat sous la V^e République », *RDP*, 1999, pp. 720-758.

RAPPORTS ET DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Assemblée nationale :

Connaissances de l'Assemblée nationale, *Les principales étapes de la procédure législative*, Paris, Assemblée nationale, 2^{ème} édition, avril 1992, 188 p

Connaissances de l'Assemblée nationale, *Les commissions parlementaires*, Paris, Assemblée nationale, 2^{ème} édition, 2000, 188 p

Groupe de travail sur l'avenir des institutions, *Refaire la démocratie*, Rapport n°3100, présentés et co-présidés par C. BARTOLONE et M. WINOCK, XIV^{ème} législature, 963 p.

Rapport de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la République sur la proposition de loi ordinaire portant réforme de l'élection des sénateurs, n°1000, J. BIGNON (dir.), XII^{ème} législature, Assemblée nationale, 86 p.

Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du plan, sur la recevabilité financière dans la procédure législative à l'Assemblée nationale, n°3247, P. MEHAIGNERIE (dir.), XII^{ème} législature, Assemblée nationale, 117 p.

Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur la redevabilité financière des initiatives parlementaires, n°4392, J. CAHUZAC (dir.), Assemblée nationale, XIII^{ème} législature, 177 p.

Rapport de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la République relatif à l'élection des sénateurs, n°1232, B. ROMAN (dir.), Assemblée nationale, XIV^{ème} législature, 6 p.

Sénat :

Document technique pour la coopération, *Recueil de fiches techniques sur le statut, les fonctions, les procédures et les l'organisation du Sénat*, Service des relations internationales du Sénat, Mars, 2009, 426 p.

Document technique pour la coopération, *Les groupes politiques : recueil de document*, Décembre 2009, Service des relations internationales du Sénat, 94 p.

Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur la proposition de résolution, tendant à modifier le Règlement du Sénat, n°370, F COLLET (dir.), Session 1985-1986, 39 p.

Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de résolution tendant à modifier le règlement du Sénat, n°75, D. HOEFFEL (dir.), Session 1995-1996, 72 p.

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, P. GIROD (dir.), Session 1998-1999, Sénat, 98 p.

Rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale, présenté par D. Hoeffel, 2002-2003, 189 p.

Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi organique portant réforme de l'élection des sénateurs, n°333, J. LARCHE (dir.), Session 2002-2003, Sénat, 87 p.

Rapport d'information fait au nom au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par la mission d'information sur les Parlements de pays européens, n°43, P. GELARD et J-C. PEYRONNET (dir.), Session 2006-2007, Sénat, 200 p.

Rapport d'information fait au nom au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par la mission d'information sur les Parlements de pays européens, n°418, P. GELARD et J-C. PEYRONNET (dir.), Session 2006-2007, Sénat, 218 p.

Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du règlement et de l'Administration générale tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat, n°427, P. GELARD (dir.), Session 2008-2009, Sénat, 16 p.

Rapport d'information n°533, fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, sur les dispositions du projet de loi n° 377 (2012-2013) relatif à l'élection des sénateurs, L. COHEN (dir.), Sénat, 2012-2013, 41 p.

Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, sur la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat, n°263, P. MARINI (dir.), 2013-2014, Sénat, 178 p.

JURISPRUDENCES

Cons. const., 59-2 DC, 17 juin 1959
Cons. const., 59-3 DC, 24 et 25 juin 1959
Cons. const., 59-5 DC, 10 octobre 1959
Cons. const. 63-25 DC, 21 janvier 1964
Cons. const. 66-28 DC, 8 juillet 1966
Cons. const., 69-37 Dc, 20 novembre 1969
Cons. const., 71-42 DC, 18 mai 1971
Cons. const., 73-49 DC, 17 mai 1973
Cons. const., 76-64 DC, 2 juin 1976
Cons. const., 76-74 DC, 28 décembre 1976
Cons. const., 78-14 DC, 14 juin 1978
Cons. const., 78-97 DC, 27 juillet 1978
Cons. const., 79-11 FNR, 23 mai 1979
Cons. const., 80-117 DC, 22 juillet 1980
Cons. const., 81-132 DC, 16 janvier 1982
Cons. const., 82-137 DC, 25 février 1982
Cons. const., 82-142 DC, 27 juillet 1982
Cons. const., 82-143 DC, 30 juillet 1982
Décision 81-146 DC. 18 novembre 1982
Cons. const., 82-147 DC, 2 décembre 1982
Cons. const., 82-153 DC, 14 janvier 1983
Cons. const., 83-162 DC, 20 juillet 1983
Cons. const., 84-181 DC, 11 octobre 1984
Cons. const., 86-208 DC, 1er et 2 juillet 1986
Cons. const., 86-218 DC, 18 novembre 1986
Cons. const., 86-221 DC, 29 décembre 1986
Cons. const., 86-225 DC, 23 janvier 1987

Cons. const., 89-269 DC, 29 décembre 1989
Cons. const., 91-290 DC, 09 mai 1991
Cons. const., 91-295 DC, 23 juillet 1991
Cons. const., 91-301 DC, 15 janvier 1992
Cons. const., 92-308 DC, 9 avril 1992
Cons. const., 92-315 DC, 12 janvier 1993
Cons. const., 94-339 DC, 31 mai 1994
Cons. const., 94-358 DC, 26 janvier 1995
Cons. const., 95-366 DC, 8 novembre 1995
Cons. const., 95-368 DC, 15 décembre 1995
Cons. const., 95-370 DC, 30 décembre 1995
Cons. const., 98-402 DC, 25 juin 1998
Cons. const., 2000-431 DC, 6 juillet 2000
Cons. const., 2002-464 DC, 27 décembre 2002
Cons. const., 2003-470 DC, 9 avril 2003
Cons. const., 2004-501 DC, 5 août 2004
Cons. const., 2005-532 DC, 19 janvier 2006
Cons. const., 2006-537 DC, 22 juin 2006
Cons. const., 2006-544 DC, 14 décembre 2006
Cons. const., 2008-564 DC, 19 juin 2008
Cons. const., 2009-572 DC, 8 janvier 2009
Cons. const., 2009-579 DC, 9 avril 2009
Cons. const., 2009-541 DC, 23 juin 2009
Cons. const., 2009-582 DC, 25 juin 2009
Cons. const., 2010-617 DC, 9 novembre 2010
Cons. const., 2011-632 DC, 23 juin 2011
Cons. const., 2011-643 DC, 22 décembre 2011
Cons. const., 2012-655 DC, 2 octobre 2012
Cons. const., 2012-662 DC, 29 décembre 2012

Cons. const., 2013-664 DC, 28 février 2013

Cons. const., 2014-702 DC, 16 octobre 2014

Cons. const., 2015-512 DC 11 juin 2015

Table des matières

<i>Introduction</i>	25
Section 1 : Cadre conceptuel du sujet relatif à l'avènement du bicamérisme de la V ^e République.....	34
Paragraphe 1 : La lente émergence du bicamérisme dans l'histoire constitutionnelle française.....	34
A. Les tentations constitutives du régime monocaméral	34
B. La consécration définitive du bicamérisme par le régime parlementaire	37
Paragraphe 2 : Le bicamérisme dans l'histoire constitutionnelle de la V ^e République	40
A. La conception constitutive originaire du bicamérisme de 1958.....	40
B. Définition temporelle du cadre d'analyse du sujet	44
Section 2 : Méthode d'analyse du sujet	50
Section 3 : Objectif et enjeux de la recherche	57
 Tome 1	
<i>Première partie : L'irrésistible hégémonie du système majoritaire dans le bicamérisme de la V^e République</i>	67
Titre 1 : Le développement d'une « majoritarisation » de l'organisation et du fonctionnement général du Parlement bicaméral	71
Chapitre 1 : La « majoritarisation » des organes de direction législative du Parlement.....	73
Section 1 : La « majoritarisation » des organes généraux décisionnels du Parlement	74
Paragraphe 1 : La « majoritarisation » de la Présidence des assemblées parlementaires	74
A. La politisation du scrutin présidentiel.....	75
B. La politisation de l'exercice de la fonction présidentielle	83
Paragraphe 2 : La politisation du Bureau de la seconde chambre	92
A. La « majoritarisation » de l'organisation du Bureau	93
B. Les faiblesses de la représentation minoritaire	101
Section 2 : La politisation des organes spéciaux de direction et de décision parlementaire du Parlement	106
Paragraphe 1 : La « majoritarisation » de l'organisation et du fonctionnement de la Conférence des présidents	106
A. La domination majoritaire dans la composition de la Conférence des présidents.....	107
B. La « majoritarisation » dans l'organisation rationnelle du travail de la Conférence des présidents	111

Paragraphe 2 : La « majoritarisation » de l'exercice des prérogatives de la Conférence des présidents	116
A. La détermination et l'élaboration de l'ordre du jour des assemblées par la majorité parlementaire.....	116
B. L'approbation majoritaire des conclusions de la Conférence des présidents.....	125
Chapitre 2 : La « majoritarisation » des formations intérieures en charge du travail parlementaire dans le bicamérisme de la V ^e République.....	135
Section 1 : L'irrésistible politisation structurelle et fonctionnelle des groupes parlementaires du Parlement bicaméral.....	135
Paragraphe 1 : L'identification et le positionnement majoritaire des groupes parlementaires	136
A. La liaison inévitable entre partis politiques et groupes parlementaires	136
B. La politisation de la composition et de la formation des groupes parlementaires	140
1. La rigidité des conditions parlementaires d'adhésion et de création	140
2. L'émergence organisationnelle d'une majorité et d'une opposition parlementaire	147
Paragraphe 2 : L'organisation et le fonctionnement majoritaire des groupes parlementaires	154
A. La structure et la vision majoritaire des groupes	155
1. La politisation de l'organisation interne des groupes	155
2. La concertation et la cohésion majoritaire des groupes politiques.....	159
B. La politisation statutaire du président de groupe parlementaire	164
1. L'acquisition de l'autorité présidentielle	164
2. L'hégémonie parlementaire de la fonction présidentielle.....	167
Section 2 : La politisation accrue des commissions parlementaires au sein du Parlement bicaméral ..	171
Paragraphe 1 : « La majoritarisation » dans l'organisation structurelle des commissions parlementaires	172
A. La rationalisation juridique des conditions d'établissement des commissions parlementaires	172
1. La rigidité de l'effectif et de la spécialité des commissions parlementaires	172
2. La limitation de l'effectif des commissaires	177
B. Le développement d'une hiérarchie institutionnelle au sein des structures permanentes de travail parlementaire	181
1. L'influence fédérative à l'avènement d'une majorité par la présence du Gouvernement en commission	182
2. L'hégémonie politique du président de la commission	184
Paragraphe 2 : La « majoritarisation » dans le fonctionnement des commissions parlementaires ...	188
A. La politisation des commissions parlementaires permanentes	188
1. L'accaparement majoritaire des structures directionnelles collégiales des commissions	189
2. La ratification confirmative des vœux de la majorité lors de la réunion des commissaires	191

3.	La position stratégique du rapporteur	193
B.	La politisation des commissions parlementaires temporaires	196
1.	Le contrôle par la majorité du fonctionnement des commissions législatives temporaires	197
2.	L'application du fait majoritaire au fonctionnement des commissions temporaires en charge du contrôle de l'action gouvernementale	202
Chapitre 3 : La « majoritarisation » dans le fonctionnement du pouvoir délibérant du bicamérisme de la V ^e République		207
Section 1 : La « majoritarisation » du cadre général de travail législatif du bicamérisme		208
Paragraphe 1 : L'encadrement juridique de la fixation des réunions délibératives annuelles du Parlement		208
A.	Les déceptions parlementaires quant à la session unique	208
B.	La recrudescence majoritaire des sessions extraordinaires	214
Paragraphe 2 : La maîtrise juridique et politique du calendrier législatif des chambres		218
A.	L'instrumentalisation majoritaire de la fixation temporelle et matérielle de l'ordre du jour prioritaire gouvernemental	219
1.	La maîtrise temporelle des débats législatifs dans le cadre de l'ordre du jour prioritaire	219
2.	La concertation majoritaire dans la fixation matérielle de l'ordre du jour prioritaire	224
B.	L'absence de souveraineté parlementaire dans la programmation et la mise en œuvre de l'ordre du jour législatif	229
1.	Le développement d'une culture de négociation entre le Gouvernement en vue de la programmation de l'ordre du jour parlementaire	230
2.	L'encadrement majoritaire de la souveraineté « retrouvée » des assemblées législatives dans la fixation de l'ordre du jour parlementaire	234
Section 2 : La « majoritarisation » des conditions de travail parlementaire en séance publique dans l'exercice du pouvoir décisionnel législatif		240
Paragraphe 1 : L'instrumentalisation majoritaire des mécanismes d'ajournement et d'interruption des débats en séance publique		241
A.	La rationalisation des incidents et des motions de procédures	241
B.	La politisation de l'emploi et de la finalité des motions et incidents de procédures	249
1.	L'expression d'une opposition à la majorité gouvernementale	249
2.	L'expression d'un soutien à la majorité gouvernementale	254
Paragraphe 2 : L'instrumentalisation majoritaire du système de votation en séance plénière		258
A.	La personnalisation et l'absence d'impérativité du vote à l'épreuve du fait majoritaire	258
B.	Les modalités majoritaires de la discipline de vote	263
Conclusion du Titre 1		273

Titre 2 : La « majoritarisation » progressive de la fonction constitutionnelle et institutionnelle du bicamérisme de la Ve République	277
Chapitre 1 : La neutralisation institutionnelle de la fonction de représentation bicamérale	279
Section 1 : L'instrumentalisation majoritaire du suffrage électif des sénateurs de la Ve République..	280
Paragraphe 1 : L'influence majoritaire dans l'organisation et le déroulement du scrutin sénatorial	280
A. La médiatisation partisane dans la candidature et l'électorat sénatorial	281
1. La désignation intra partisane du candidat à la seconde chambre	281
2. Le contrôle intra-partisan de l'électorat sénatorial	284
B. L'instrumentalisation majoritaire dans l'initiative de la modification du mode d'élection des sénateurs	287
C. L'annihilation majoritaire dans les modalités du suffrage sénatorial	291
Paragraphe 2 : L'émergence d'une majorité sénatoriale par le concours extensif du scrutin majoritaire	295
A. La nationalisation et l'hégémonie du scrutin majoritaire dans l'électorat sénatorial	295
B. La « majoritarisation » de la campagne électorale sénatoriale	301
C. La compatibilité mesurée du scrutin majoritaire avec la fonction bicamérale	306
1. L'inamovibilité de la représentation sénatoriale	307
2. L'hémiplégie dans l'exercice de la fonction parlementaire	311
Section 2 : La politisation exacerbée de la seconde chambre par l'extension de l'application du scrutin proportionnel	315
Paragraphe 1 : La délicate compatibilité du scrutin proportionnel avec la fonction constitutionnelle et institutionnelle de la seconde chambre	315
A. L'incertitude de la compatibilité du système proportionnel avec la fonction constitutionnelle parlementaire.....	315
B. La compatibilité délicate du système proportionnel avec la fonction institutionnelle de la seconde chambre	319
Paragraphe 2 : La relativité de la modération des effets institutionnels de la représentation proportionnelle sur la seconde chambre	325
A. L'absence d'une fragmentation et d'une représentativité effectives des formations parlementaires	325
1. La faiblesse de la représentation des groupes minoritaire	326
2. Le maintien d'une représentation dominante des groupes traditionnels	328
B. La notion de « majorité proportionnelle » à la seconde chambre	332
1. L'imbrication partisane des éléments de la majorité sénatoriale	333
2. L'inversion des éléments constitutifs d'une coalition majoritaire sénatoriale	337
Chapitre 2 : L'instrumentalisation majoritaire de la confection à la finalisation de la loi au sein du Parlement bicaméral	341

Section 1 : La discipline juridique et politique du processus d'élaboration de la norme législative dans le bicamérisme de la Ve République	342
Paragraphe 1 : L'incidence du fait majoritaire dans la disposition et l'exercice de l'initiative législative par les élus parlementaires	342
A. La restriction organique du pouvoir de l'initiative législative	342
1. La prépondérance normative de l'initiative législative gouvernementale	343
2. La désuétude de l'initiative législative parlementaire	347
B. L'encadrement matériel des initiatives législatives.....	354
1. La rigidité de l'initiative législative par l'encadrement financier	355
2. Le maintien d'un encadrement spatial des initiatives législatives.....	361
Paragraphe 2 : La préparation majoritaire à la phase d'examen et d'instruction du texte en commission parlementaire	366
A. La direction majoritaire du travail en commission.....	366
1. La discipline majoritaire dans le travail en commission.....	367
2. La fixation gouvernementale du cadre de travail des commissions.....	370
B. La restriction de l'autonomie juridique des commissions.....	373
1. L'établissement tardif d'un encadrement temporel du travail en commission	374
2. La dévaluation du produit législatif des commissaires.....	376
Section 2 : La discipline majoritaire dans le processus de discussion et d'adoption de la loi.....	380
Paragraphe 1 : La marginalité des apports législatifs lors de la discussion et de la modification normative en séance plénière.....	380
A. Le contrôle de l'opportunité et de la recevabilité des amendements	381
1. Le contrôle et le détournement par la majorité de la finalité normative des amendements	381
2. Le contrôle des irrecevabilités constitutionnelles du droit d'amendement	388
B. Le développement par le Gouvernement d'un contrôle de la discussion et de la votation du droit d'amendement	392
Paragraphe 2 : La disposition majoritaire des moyens constitutionnels et institutionnels en vue de l'adoption législative en séance publique	398
A. La détermination constitutionnelle des capacités d'influences législatives de la seconde chambre	399
B. Les mécanismes de l'adoption majoritaire de la loi	405
1. Le destin majoritaire de la conciliation parlementaire	405
2. La préservation des acquis législatifs de la majorité gouvernementale : le dernier mot	413
Chapitre 3 : La « majoritarisation » de la fonction de contrôle de l'action gouvernementale dans le bicamérisme de la Ve République	419
Section 1 : L'encadrement juridico-politique des moyens classiques de la fonction informative et de dialogue du contrôle parlementaire	420

Paragraphe 1 : La faiblesse effective des procédés de contrôle parlementaire « informatif » sans vote	420
A. Le détournement majoritaire de la finalité juridique des questions écrites	420
B. La dépréciation juridique des questions orales	424
Paragraphe 2 : La faiblesse institutionnelle des procédés informatifs de contrôle avec vote des commissaires parlementaires	429
A. L'accaparement majoritaire de la constitution et du produit législatif des commissions d'enquête	429
1. La constitution et la formation majoritaire des commissions d'enquête	430
2. Le fonctionnement et l'exercice politisé du pouvoir des commissions d'enquête	435
B. La tutelle majoritaire sur les procédés secondaires de contrôle informatif par les commissions parlementaires	443
1. Le contrôle majoritaire des commissaires parlementaires sur les nominations présidentielles	443
2. La déviation majoritaire de la constitution et de la fonction des missions d'information parlementaire	446
C. L'instrumentalisation majoritaire du contrôle parlementaire en matière budgétaire et financière	449
1. Le positionnement majoritaire des acteurs du contrôle parlementaire financier	450
2. La faiblesse des moyens juridiques nécessaire à l'efficacité d'un contrôle parlementaire financier et budgétaire	458
Section 2 : L'encadrement juridico-politique des moyens réhabilités de la fonction informative et de dialogue du Parlement	463
Paragraphe 1 : Le contrôle politique dans l'usage des procédés de contrôle à l'initiative collective des parlementaires	463
A. La politisation du contrôle juridictionnel de l'action gouvernementale	464
B. Le conditionnement de l'initiative et de l'adoption des résolutions parlementaires par la logique majoritaire	471
Paragraphe 2 : L'effectivité relative des procédés de contrôle parlementaire à l'initiative du Gouvernement	475
A. L'association mesurée de la seconde chambre au débat parlementaire consécutif aux déclarations de politiques gouvernementales	476
B. L'usage timoré par les assemblées parlementaires du contrôle de l'action militaire gouvernementale	482
Conclusion du Titre 2	487
Conclusion de la première partie	491

Tome 2

Deuxième partie : La préservation de la place du bicamérisme dans le système majoritaire de la Ve République 510

Titre 1 : La spécificité de la réception et de l'influence du système majoritaire par la seconde chambre sous la Ve République 514

Chapitre 1 : La modération des effets du phénomène majoritaire par le mandat et le mode d'élection parlementaire 516

Section 1 : L'imperméabilité du mandat sénatorial au système majoritaire de la Ve République 517

Paragraphe 1 : Les garanties juridiques liées au mandat parlementaire : le caractère de chambre de réflexion 517

A. La permanence temporelle du mandat : les garanties techniques inhérentes au bicamérisme 517

1. La sagacité législative tenant à l'éligibilité et à l'âge des sénateurs 518

2. La permanence modératrice tenant à la longévité du mandat 521

3. La pérennité de la majorité sénatoriale par le renouvellement non intégral du mandat .525

B. Les effets institutionnels du mandat parlementaire sur la physionomie politique du Sénat 529

1. La distanciation consécutive aux particularités temporelles du système électoral des sénateurs 529

2. La présomption constituante d'un positionnement majoritaire à l'encontre du Gouvernement 532

Paragraphe 2 : Les garanties politiques tenant au mandat constitutionnel des parlementaires de la seconde chambre 535

A. Les conséquences institutionnelles de la représentation constitutionnelle des collectivités territoriales 535

1. La tempérance tenant à la localisation du corps électoral des sénateurs 535

2. Les effets institutionnels de la sur représentation des communes rurales 539

3. La représentation différenciée de la volonté majoritaire 542

B. Les incidences institutionnelles de la fonction constitutionnelle sur le profil politique sénatorial 544

1. La tempérance par le cumul de la fonction sénatoriale et de la fonction locale 545

2. La défense des intérêts territoriaux et des valeurs extérieures au pouvoir majoritaire ... 548

Section 2 : Les garanties modératrices institutionnelles liées à l'élection des parlementaires de la seconde chambre sous la Ve République 552

Paragraphe 1 : La conservation par la Ve République des propriétés institutionnelles liées à la nature du suffrage sénatorial 553

A. La normalisation de la mixité du suffrage universel des parlementaires de la Ve République. 554

1. Les garanties historiques de la mixité du suffrage universel 554

2. La garantie de la préservation du suffrage sénatorial par la constitutionnalisation du suffrage.....	557
B. Les influences institutionnelles du scrutin localisé indirect.....	562
1. La préservation au système majoritaire par la notabilisation du suffrage	562
2. La coexistence élective et fonctionnelle du mode de suffrage sénatorial	566
Paragraphe 2 : L'effet institutionnel engendré par le mode de scrutin du personnel de la seconde chambre.....	569
A. L'indépendance du parlementaire par l'application extensive du scrutin majoritaire	569
1. La préservation de l'indépendance parlementaire par la personnalisation du mode de scrutin.....	570
2. Le respect de l'exigence d'indépendance à l'encontre des partis politiques	574
B. Le développement irrésistible du suffrage proportionnel à la seconde chambre	577
1. L'acclimatation fonctionnelle du scrutin proportionnel au bicamérisme de la Ve République.....	577
2. La préservation des éléments tenant à la fonction représentative de la Nation	581
Chapitre 2 : L'institutionnalisation et la structuration délicate de la majorité parlementaire au sein du Parlement bicaméral.....	586
Section 1 : L'imperméabilité sénatoriale à la structuration et à l'instrumentalisation externe de la majorité.....	586
Paragraphe 1 : La structuration de la majorité parlementaire par la majorité élective.....	587
A. L'extériorisation élective de la notion de majorité.....	587
B. La construction de la majorité imposée par le droit de dissolution	592
Paragraphe 2 : L'instrumentalisation de la majorité parlementaire par la majorité présidentielle... 602	
A. La confusion de la notion de majorité parlementaire avec la notion de majorité présidentielle.....	602
B. La structuration de la majorité gouvernementale par l'élection présidentielle	608
Section 2 : L'hémiplégie de l'institutionnalisation interne de la majorité parlementaire au sein des groupes politiques.....	617
Paragraphe 1 : La distanciation des relations institutionnelles entre les groupes parlementaires et l'agencement de la majorité.....	618
A. La régression des correspondances partisans avec les groupes parlementaires.....	618
B. La souplesse des conditions juridiques de constitution des groupes parlementaires	625
1. La souplesse des conditions d'adhésion au sein des groupes parlementaires de la seconde chambre	626
2. La bienveillance statutaire des parlementaires non rattachés à un groupe politique.....	629
C. La souplesse dans la détermination de l'objet et de la composition arithmétique des groupes parlementaires	633
1. L'insoluble problème de la définition de l'objet des groupes parlementaires	633

2. La flexibilité des conditions du nombre de parlementaires nécessaires à la constitution des groupes	638
Paragraphe 2 : L'identification imparfaite des groupes parlementaires de la seconde chambre à la majorité.....	641
A. L'inexistence juridique de la notion de majorité interne aux assemblées	641
B. L'aporie de la notion d'opposition au sein du Parlement bicaméral	647
C. La reconnaissance délicate d'une solution échappatoire au système majoritaire : les groupes minoritaires	651
1. L'octroi d'un statut juridique protecteur de la notion de minorité parlementaire	651
2. La catégorisation plurielle des minorités parlementaires	656
Chapitre 3 : La tempérance du système majoritaire de la Ve République par l'élaboration et l'application du droit parlementaire au sein de la seconde chambre	664
Section 1 : L'imperméabilisation de la seconde chambre au système majoritaire par la spécificité et la souplesse des règles écrites du droit parlementaire	664
Paragraphe 1 : La souplesse des sources écrites du droit parlementaire de la Ve République applicable au Parlement bicaméral	665
A. La constitutionnalisation partielle des sources externes du droit parlementaire	666
B. La malléabilité des sources de la légalité interne du droit parlementaire : le respect de « l'autonomie réglementaire »	676
Paragraphe 2 : La hiérarchisation inachevée des sources écrites du droit parlementaire par le contentieux constitutionnel.....	687
A. La relativité du contrôle de constitutionnalité du règlement des assemblées parlementaires	688
B. La fragilité de l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel en matière de règlement des assemblées parlementaires	694
Section 2 : La prééminence conceptuelle et normative des sources non écrites du droit parlementaire dans la tempérance du système majoritaire à la seconde chambre	702
Paragraphe 1 : Le fondement et l'environnement institutionnel des sources non écrites du droit parlementaire au sein de la seconde chambre.....	703
A. L'importance du cadre institutionnel dans la formation et le développement des pratiques parlementaires	703
B. L'acquisition du caractère normatif de la règle non écrite dans le système majoritaire	709
Paragraphe 2 : La réception et l'instrumentalisation des sources non écrites du droit parlementaire par la seconde chambre	713
A. La variation de l'acquisition du caractère normatif des pratiques parlementaires	713
B. L'irrésistible développement des conventions	719
Conclusion du Titre 1.....	732

**Titre 2 : La justification du bicamérisme face au système majoritaire par le maintien de la
différenciation structurelle et fonctionnelle des deux assemblées 736**

Chapitre 1 : La préservation de l'autonomie organisationnelle et fonctionnelle de la seconde chambre face
au système majoritaire 738

Section 1 : La désignation électorale et transmajoritaire de la Présidence du Bureau des Assemblées .. 739

Paragraphe 1 : La préservation de la figure arbitrale de la Présidence des assemblées parlementaires
..... 739

A. La préservation statutaire de la fonction présidentielle 740

B. Le respect de l'impartialité dans l'exercice des fonctions constitutionnelles et législatives du
Président 745

Paragraphe 2 : L'ascendance transmajoritaire du Président d'une assemblée parlementaire 751

A. L'acquisition d'un ascendant institutionnel à l'égard de la majorité 751

B. La réunion d'une majorité électorale transcendant la position institutionnelle du groupe
majoritaire..... 758

Section 2 : Le pluralisme organisationnel et fonctionnel au sein des organes collégiaux de direction
parlementaire 764

Paragraphe 1 : La reconnaissance d'une meilleure association de la minorité au Bureau des
Assemblées..... 764

A. L'organisation collégiale et consensuelle au sein du Bureau 765

B. La préservation du pluralisme représentatif dans la répartition des postes au sein du Bureau 773

Paragraphe 2 : L'organisation et la participation pluraliste des acteurs aux fonctions décisionnelles
parlementaires au sein de la Conférence des présidents 782

A. L'organisation conciliatrice et pacificatrice de l'activité programmatrice de la Conférence des
présidents 783

B. La détermination consensualiste dans l'initiative et la mise en œuvre des travaux législatifs par
les Assemblées 788

1. La flexibilité de l'organisation temporelle de la discussion des textes en séance publique
789

2. La détermination et la fixation matérielle négociée de l'ordre du jour législatif des
assemblées 800

Chapitre 2 : L'invariabilité de la fonction normative de la seconde chambre face au système majoritaire
..... 814

Section 1 : La distanciation de la seconde chambre face au système majoritaire dans les « phases
d'impulsion » et de « préparation » de la norme législative 814

Paragraphe 1 : Le développement de l'initiative législative de la seconde chambre face au « pouvoir
majoritaire » 815

A. La souplesse formelle et matérielle du dépôt des initiatives législatives 816

1. La constance du nombre de dépôt des projets de loi au Sénat 816

2. L'absence de rigidité dans le formalisme du dépôt des initiatives législatives parlementaires	822
B. L'émancipation fonctionnelle et organique des initiatives législatives parlementaires	828
1. Le développement des propositions de loi transmajoritaires.	828
2. L'évolution significative de l'adoption conjointe des propositions législatives	833
Paragraphe 2 : L'importance accordée par la seconde chambre à l'examen technique et pédagogique de la norme législative par les commissions permanentes	840
A. L'autonomisation organisationnelle des commissions législatives	841
1. La préservation d'une autonomie statutaire des commissions législatives	841
2. Le maintien du pluralisme représentatif dans les organes directeurs des commissions ..	845
B. Le développement du rôle des commissions dans la conduite, la discussion et la prise de décision normative	854
1. L'intimité des rapports entre la majorité et l'opposition dans le fonctionnement des commissions	854
2. La réhabilitation fonctionnelle du pouvoir législatif des commissions parlementaires ..	860
Section 2 : L'émancipation de la seconde chambre au stade de la phase décisionnelle de la procédure législative	867
Paragraphe 1 : La substitution du pouvoir modificateur au pouvoir d'initiative de la norme législative	868
A. La rénovation fonctionnelle du droit d'amendement parlementaire	868
B. L'effectivité de l'usage du droit d'amendement parlementaire	873
Paragraphe 2 : La collaboration bicamérale continue dans la finalisation définitive de la norme législative	882
A. La recherche continue d'un partenariat législatif au sein du Parlement bicaméral	882
1. Le conditionnement de la votation du programme gouvernementale par la seconde chambre	882
2. La recherche constante de l'adoption commune des textes législatifs par la navette	889
B. Le développement d'une résolution pacifiée des litiges bicaméraux	896
1. La recherche constante d'une médiation et d'une conciliation parlementaire lors de la réunion de la CMP	897
2. La préservation du résultat législatif de la seconde chambre en cas d'adoption définitive par l'Assemblée nationale	907
Chapitre 3. La conservation de la fonction tempérante et régulatrice de la seconde chambre dans le système majoritaire de la Ve République	918
Section 1 : L'orientation et la modération constante de la majorité par la seconde chambre	918
Paragraphe 1 : Le développement de la pondération institutionnelle de la seconde chambre dans le cadre du « fait majoritaire homogène »	919
A. La détention de la majorité absolue par l'unicité d'un groupe parlementaire	920

B. La détention binaire de la majorité absolue par une formation parlementaire : la majorité coalisée	933
Paragraphe 2 : L'influence retrouvée et décuplée de la seconde chambre en présence du « fait majoritaire hétérogène »	944
A. La perte de la détention de la majorité absolue par le groupe majoritaire : « le fait majoritaire coalisé relatif »	945
B. La détention pluraliste et tripartite de la majorité absolue par le groupe majoritaire : Le fait majoritaire « coalisée pluriel »	954
Section 2 : La constance de l'exercice de la fonction de contrôle et d'investigation vis-à-vis du « pouvoir majoritaire » par la seconde chambre	960
Paragraphe 1 : La constance de l'exercice du contrôle parlementaire à l'occasion de la séance publique	961
A. Le développement des moyens d'information du Parlement bicaméral à l'égard du Gouvernement	961
1. La réhabilitation formelle et fonctionnelle des questions orales parlementaires	961
2. L'expression publique retrouvée des assemblées parlementaires : les résolutions	970
B. Le développement des mécanismes de contrôle visant à l'instauration d'un débat avec le Gouvernement	978
1. L'assistance transmajoritaire de la Cour des comptes au débat parlementaire budgétaire et financier	979
2. Le développement constant des débats parlementaires relatifs au contrôle de la politique interne et externe gouvernementale	987
Paragraphe 2 : L'extension du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale par l'entremise des commissions parlementaires	997
A. La mise en œuvre effective du pouvoir d'investigation des commissions parlementaires	998
1. L'extension des pouvoirs d'enquête du Parlement bicaméral	998
2. Les organes complémentaires de contrôle mis à la disposition des commissions non législatives des assemblées	1010
B. Le développement du contrôle d'évaluation de l'action parlementaire	1023
1. L'évaluation financière comme prolongement indissociable de la fonction de contrôle parlementaire	1024
2. L'observation conjointe d'une meilleure évaluation de la norme législative	1031
Conclusion Titre 2	1038
Conclusion de la deuxième partie	1042
Conclusion générale	1046
Bibliographie	1056

***Table des matières*.....1110**

Résumé :

Sous la V^e République, la seconde chambre a été conçue par le constituant comme un soutien prédisposé au Gouvernement et au régime nouvellement établi, eu égard à l'incertitude d'une majorité parlementaire à l'Assemblée nationale. La survenue imprévue de celle-ci aboutit à un rapprochement organique mais aussi fonctionnel de l'Assemblée nationale avec le Gouvernement. La discordance fréquente des majorités parlementaires place alors le Sénat et le bicamérisme dans une position institutionnelle délicate. Devenu un acquis du système politique, le fait majoritaire s'observe incontestablement, depuis l'alternance de 1981, au sein comme entre les deux chambres et influence leur organisation, leur fonctionnement et l'exercice de leurs prérogatives constitutionnelles. Les différentes configurations majoritaires témoignent en revanche d'une certaine spécificité du Sénat du point de vue du fait majoritaire et d'un exercice effectif et non orienté de la fonction parlementaire vis-à-vis du Gouvernement. Le Sénat trouve sa justification dans sa différenciation avec l'autre assemblée et la distanciation qu'il entretient avec le Gouvernement révèle le caractère équilibré du bicamérisme de la V^e République. L'institutionnalisation d'une majorité et ses particularités dans chacune des deux chambres conduisent le droit constitutionnel et le droit parlementaire à ne pas exclure les phénomènes extra-normatifs afin d'appréhender les institutions politiques dans leur fonctionnement effectif.

Descripteurs : Bicamérisme, Parlement, majorité, rationalisation, droit parlementaire, droit constitutionnel, système politique

Title and Abstract:

At the time of the Fifth Republic, the second chamber was devised by the framers of the Constitution as a predisposed support to the Government and the newly-established regime, given the uncertainty of a parliamentary majority within the National Assembly. The unexpected arrival of such a majority led to a closer organic and functional relationship between the National Assembly and the Government. The frequent lack of harmony between parliamentary majorities then put the Senate and the bicameral system in a delicate institutional position. Having become an established right of the political system, majority rule has clearly been observed since the 1981 power changeover, both inside either chamber and between them. It also affects their organisation, the way they operate and exercise their constitutional prerogatives. However, the different majority configurations show a certain specificity of the Senate from the majority rule point of view and in the actual and non-oriented exercise of its parliamentary function in relation with the other chamber, and its distancing from the Government reveals the well-balanced nature of the Fifth Republic's bicameralism. As that majority became institutionalised, and because of its specificities in either chamber, constitutional law and parliamentary law were led not to exclude non-normative occurrences in order to gain an understanding of the way political institutions actually work.

Keywords: bicameralism, Parliament, majority, parliamentary law, constitutional law, political system

