

Halina OPOLSKA

**La permanence des fonctions du Sénat au sein du système  
politique français\***

Ciągłość funkcji Senatu we francuskim systemie politycznym

Continuity of the Role of the Senate in French Political System

Il est difficile de situer le Sénat, dans le septennat du changement, alors que c'est la continuité qui, à plusieurs titres, le caractérise: continuité de sa composition dont un mandat long et un renouvellement par tiers rendent les évolutions très progressives, continuité de sa présence au sein des pouvoirs publics puisqu'il échappe à la dissolution et que c'est à son président que revient la lourde charge de l'intérim du chef de l'Etat; continuité encore dans la mesure où, l'exemple institutionnel unique, le Sénat n'a eu en quarante années que deux présidents, continuité enfin de son action dont on peut dégager d'indiscutables constantes depuis bientôt cent dix ans. Mais cette continuité n'est pas toujours perçue car, dans les temps ordinaires, le Sénat est surtout soucieux, selon le mot du Président POHER, „de faire son boulot” avec patience bien qu'avec détermination et ne cherche guère à se placer sous les feux de l'actualité.

Il est particulièrement intéressant d'y analyser le rôle du Sénat, de vérifier en quoi il constitue un contre-pouvoir, bien qu'il participe indiscutablement à l'exercice du pouvoir. Pour dresser, à grands traits, une problématique d'exercice d'ensemble on pourrait souligner la continuité de l'institution en montrant la permanence des fonctions du Sénat au sein du

---

\* Przy tej okazji pragnę złożyć moje najserdeczniejsze podziękowanie za pomoc w przygotowaniu tego artykułu Prof. Maurice Duveger i Jean Pierre Marichy.

Parlement et tenter d'évaluer le changement en recherchant les variations de la Fonction Sénatoriale au sein du système politique.

Le Sénat continue d'exercer trois fonctions principales dont il convient de préciser la situation actuelle: une fonction de représentation, une fonction normative et une fonction de contrôle.

Il est inutile d'insister sur le fait que c'est la différenciation organique des deux Chambres qui fonde le bicaméralisme français<sup>1</sup>; élu comme l'Assemblée Nationale, le Sénat aurait peu d'intérêt. Mais si cette spécificité de la représentation sénatoriale est nécessaire, elle demeure quelque peu ambiguë et sa légitimité se trouve parfois contestée.

— Une spécificité ambiguë

La sur-représentation rurale est indiscutable tant du fait de la répartition des sièges, corrigée cependant en 1976, que surtout de la composition des collèges électoraux sur laquelle tout a été dit. Mais le problème est de savoir quels en sont les effets. Sans pouvoir entrer ici dans les détails, on doit admettre au moins que si la spécificité politique est certaine, la spécificité socio-professionnelle l'est beaucoup moins: il faut par exemple faire justice de l'affirmation assez gratuite de Sénat „Chambre d'agriculture”; s'il est vrai que la catégorie des professions agricoles est, depuis toujours, mieux représentée au Sénat qu'à l'Assemblée, elle a rarement dépassé 25% et se stabilise actuellement autour de 15%; bien d'autres catégories sont équivalentes et plusieurs, notamment les professions libérales (25%) et les fonctionnaires (23%), nettement plus nombreuses<sup>2</sup>. Si on veut essayer de caractériser de façon positive et synthétique la spécificité de la représentation sénatoriale, on pourrait la définir comme une représentation du sol, de la durée et de la citoyenneté active.

A l'heure où, au-dessus des partis, se réalise un large consensus sur le principe de décentralisation, on ne saurait sousestimer la nécessité d'une représentation „géographique”, comme souligne J.P. Marichy. De même, au-delà des variations de la conjoncture, la représentation sénatoriale exprime la continuité, la durée, la stabilité dans le temps dont, depuis André SIEGFRIED, tous les politologues s'accordent à reconnaître la réelle importance dans la France Politique. Enfin, et peut-être surtout, ne peut-on dire que le Sénat demeure depuis ses origines „le grand conseil des Communes de France”? Si, à la fin du siècle dernier, c'est largement par la démocratisation

<sup>1</sup> Voir J.P. Marichy: *La deuxième Chambre dans la vie politique française depuis 1875*, Paris, L.G.D.J. — 1969, pp. 197-403. J. Mastias: *Le Sénat de la Ve République — Réforme et Renouveau*, Paris, „Economica”, 1980, pp. 73-99.

<sup>2</sup> G. Legall: *Revue Politique et Parlementaire*, septembre/octobre 1983, pp. 19-29. Les pourcentages cités sont obtenus en faisant la somme des répartitions sous-professionnelles des trois derniers renouvellements.

de la vie locale que fut assurée l'expansion de l'idée républicaine, il apparaît qu'aujourd'hui, face aux déceptions de la démocratie globale et de ses dérives oligarchiques, l'authenticité de la participation démocratique se vit sans doute mieux au niveau communal et s'exprime donc plus réellement au sein du Sénat.

Souvent au nom des principes démocratiques le particularisme organique du Sénat est contesté. Le professeur DUVERGER, inébranlable dans ses critiques depuis dix ans, a rouvert dans *Le Monde* sa guerre „picrocholine” contre les „élus du Seigle et de la Châtaigne” — il faut rappeler, pour ne pas entrer dans la polémique, que le professeur VEDEL, auteur de la formule, en a contesté l'interprétation<sup>3</sup>. Sans prétendre ici clore le débat sur le caractère démocratique de l'élection sénatoriale, on peut faire selon J.P. Marichy deux observations. D'abord — et Maurice DUVERGER l'admet — l'article 3 de la Constitution confirme expressément le caractère universel du suffrage indirect. Le seul point à discuter reste donc le caractère égalitaire que ne réaliserait pas le suffrage sénatorial.

Une seconde fonction c'est une fonction normative à efficacité variable. Cette seconde fonction du Sénat, Chambre législative, a été minutieusement analysée dans la communication de monsieur Jean GRANGE au colloque de l'Association Française de Science Politique des 8 et 9 mars 1984<sup>4</sup>. Il suffira donc, à titre de synthèse, de souligner les caractéristiques de cette fonction et de tenter de définir les conditions de son efficacité.

— On ne peut caractériser la fonction normative du Sénat par les méthodes utilisées et les domaines où elle s'exerce de préférence.

Il est très délicat de vérifier comment s'exerce l'influence propre du Sénat dans l'élaboration des lois, surtout dans un cadre aussi limité. On ne peut dès lors le faire que par quelques observations générales.

L'initiative des lois votées appartient rarement au Sénat; la situation est d'ailleurs à peine différente pour l'Assemblée Nationale: ainsi, en 1984, sur 120 lois votées, 112 étaient d'initiative gouvernementale, 5 résultaient de propositions de Députés et 3 seulement émanaient de Sénateurs, soit 2,5%. Sur l'ensemble de la Ve République, le rapport est du même ordre: sur 2 522 lois, on compte 221 propositions de l'Assemblée Nationale et 78 du Sénat, soit 3%.

Il est intéressant de souligner le rôle du Sénat dans la discussion et l'adoption des lois. Le nombre des amendements examinés (4 752 en 1984)

---

<sup>3</sup> Maurice Duverger: *Le temps du mensonge*, „Le Monde” du 11/7/1984. *Les citoyens enchaînés par les notables*, „Le Monde” du 10/8/1984. *Moderniser le Sénat?*, „Le Monde” du 8/9/1984.

<sup>4</sup> Jean Grange: *L'efficacité normative du Sénat*, „Revue Française de Science Politique”, 1984, pp. 955-986.

et adoptés (2 647) par le Sénat est significatif. Si on tient compte du fait que plus d'un tiers des lois (45 sur 120, soit 37,5%) tendent à autoriser la ratification de conventions internationales et ne font pas l'objet d'amendements, on arrive à une moyenne de 63 amendements examinés et 35 adoptés par loi ce qui donne la mesure de la volonté sénatoriale d'influencer le contenu des lois.

Mais c'est alors que se pose le problème de l'influence sur la décision législative elle-même. L'utilisation des statistiques parlementaires est toujours aussi délicate: en effet, sur les 120 lois définitivement adoptées en 1984, 77 l'ont été par les deux assemblées, sans intervention de la commission mixte paritaire (66 en première lecture et 11 en deuxième lecture), ce qui pourrait suggérer de larges convergences, surtout si on y ajoute que sur les 43 textes soumis à la commission mixte paritaire, 16 ont conduit à un accord, l'Assemblée Nationale ne se prononçant seule que 27 fois, soit dans 22,5% des cas. Mais une étude plus fine permet de vérifier que ces 27 cas comportent presque tous les textes politiquement importants de l'année 1984: Budget pour 1985, lois sur la presse, la formation continue, les structures des exploitations agricoles, les étrangers, les limites d'âge dans la fonction publique, etc; sauf exception l'accord s'est essentiellement fait sur des sujets relativement secondaires ou techniques. On pourrait donc conclure que si la collaboration des deux Chambres reste possible en matière législative, elle s'avère difficile dès que les enjeux deviennent politiquement importants et résume ce point par deux chiffres tirés des statistiques de 1983: quand les deux Chambres se mettent d'accord, elles le font dans 71% des cas dès la première lecture, ce qui implique plutôt l'absence d'enjeu que la parfaite concordance. Par contre, si l'accord ne se fait pas immédiatement, la conciliation échoue dans 50% des cas.

On ne saurait donc surévaluer l'influence propre du Sénat sur la prise de décision politique sous la forme de loi; mais on ne peut pas non plus oublier que le législateur a aussi des tâches modestes qui consistent à adapter et à perfectionner en permanence le droit positif et, dans ce domaine, on observe que l'intérêt traditionnel du Sénat pour certains champs d'action spécifiques est toujours très réel.

On peut aussi souligner que le Sénat continue d'apporter un soin tout particulier à la rédaction des textes juridiques et c'est sans doute dans ce domaine que ses amendements sont les plus efficaces. Comme de surcroît ces questions échappent le plus souvent à la polémique politique, l'action du Sénat garde toute sa valeur dans l'oeuvre quotidienne du législateur et il convient de le souligner au moment où il est souvent fait état d'une obstruction systématique de la deuxième Chambre qui n'existe jamais en ces

matières techniques<sup>5</sup>. L'autre grand secteur d'activité privilégiée du Sénat est évidemment de nature à faire plus nettement apparaître l'opposition politique puisqu'il s'agit de la défense des libertés. Mais là encore, on peut distinguer deux hypothèses: à l'égard des grandes lois récentes qui ont vu s'affronter des conceptions différentes de la notion même de liberté (enseignement, presse...), le Sénat se montre l'intraitable défenseur de la conception libérale classique et n'hésite pas à tout tenter pour éviter l'adoption des mesures qu'il condamne. Par contre, s'agissant de législations secondaires tendant à l'actualisation de mesures concrètes sur la pratique des libertés, le Sénat retrouve son rôle de modérateur et de négociateur visant à faciliter l'adoption de textes équilibrés et faciles à appliquer.

Ces quelques observations sur les caractéristiques de la fonction normative du Sénat permettent de tirer quelques conclusions sur les conditions de son efficacité.

La constante relève de la qualité technique du travail sénatorial qui est rarement démentie.

Même en cas d'opposition assez globale, le Sénat maintient la valeur de son travail normatif et peut, dès que la pression politique diminue, faire adopter bon nombre d'amendements techniques intéressants.

La variable concerne la position politique de la majorité sénatoriale par rapport à celle de l'Assemblée; quand le décalage est, comme c'est le cas actuellement très net, l'efficacité est réduite à un minimum, non négligeable certes, mais limité aux questions qui échappent à la polémique politique. Sur ce point J.P. Marichy constate qu'on a pu paradoxalement se demander si l'efficacité du rôle sénatorial ne diminue pas également en cas de concordance parfaite avec la majorité gouvernementale; dans ce cas en effet, comme on a pu l'observer en plusieurs circonstances sous le septennat d'ancien président Valéry GISCARD D'ESTAING, il semble que le Sénat fasse passer son désir de manifester son soutien au gouvernement avant le souci de faire prévaloir ses attitudes traditionnelles. Ce serait donc surtout dans l'hypothèse de convergence relative que l'efficacité normative du Sénat serait la plus nette, comme par exemple sous le septennat de Georges POMPIDOU. Ce point est cependant à nuancer et la preuve en exigerait une analyse très précise.

Cette réflexion conduit à poser le problème de la troisième grande fonction d'une assemblée parlementaire: la fonction de contrôle du gouvernement — une fonction de contrôle limitée.

---

<sup>5</sup> Sur ce point voir les observations de Anne CHAUSSEBOURG: *Nervosité en fin de session*, „Le Monde” du 15/12/1984.

Une première limite résulte du fait que la deuxième Chambre ne peut, en vertu de la Constitution, sanctionner le gouvernement, même si, en application de l'article 49 quatrième alinéa, le Premier Ministre peut lui demander l'approbation d'une déclaration de politique générale. Il convient à ce sujet de rappeler que seul MM. Jacques CHIRAC (le 10 juin 1975) et Raymond BARRE ont utilisé cette prérogative<sup>6</sup>.

Sans doute dans les temps, historiquement plus fréquents de l'opposition sénatoriale, le contrôle ne peut prendre que les formes classiques de ce que l'on peut appeler le „contrôle-surveillance” mais se manifeste aussi par l'influence que peut avoir le Sénat sur la mise en oeuvre d'un contrôle de type quasi juridictionnel.

Il est utile à souligner que le contrôle parlementaire s'exerce d'abord au moyen des questions.

Les plus importantes sont les questions orales avec débat qui, en 1984, ont occupé 37H 15 pour 89 questions portant notamment sur l'industrie, l'agriculture ou les affaires sociales. On peut observer que c'est par la voie d'une question orale avec débat que, le 20 décembre 1984, fut instaurée au Sénat la discussion parlementaire la plus fructueuse sur la situation en Nouvelle Calédonie au cours de laquelle fut présenté au gouvernement le plan de monsieur UKEIWE.

Les questions au gouvernement et questions d'actualité dont l'usage a été élargi au Sénat ont fait l'objet de 6 séances pour 96 questions en 1984; elles facilitent l'information rapide des sénateurs sur les problèmes du moment. Questions orales simples (135 questions et 92 réponses en 1984) et questions écrites (6 240 pour 5 243 réponses) ont sans doute une fonction politique moindre mais manifestent la permanence des échanges entre Sénat et Gouvernement. A l'égard du contrôle par questions et plus particulièrement des questions au gouvernement, le Président du Sénat faisait remarquer, lors de la clôture de la session d'automne 1984, qu'il était nécessaire de mieux adapter la procédure à son but avec des questions et des réponses plus précises et plus nettes, les réponses devant dans toute la mesure du possible être données par le ministre compétent et non par un représentant du gouvernement.

Les commissions sénatoriales sont également très actives. Il est difficile de distinguer les activités de contrôle des activités législatives pour les commissions permanentes qui, en 1984, ont tenu 293 réunions, auditionné 179 personnalités et produit 295 rapports ou avis. Mais on peut noter aussi que

<sup>6</sup> Cf Didier Mauss: *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République*, „La documentation Française, Notes et Etudes Documentaires” no 4699 4700, 30/12/1982, pp. 147 et 153.

6 commissions d'enquête ont siégé (176 auditions — 5 rapports) ainsi que la mission d'information sur la décentralisation, les cinq délégations parlementaires et divers groupes de travail et d'études. Sept missions à l'étranger ont été effectuées et quatre rapports d'information produits. Ces chiffres bruts soulignent l'importance globale du travail de la Haute Assemblée.

Sur le plan du contrôle de constitutionnalité des lois il suffit ici de rappeler que ce contrôle prend indiscutablement la forme d'un contrôle de l'activité législative du gouvernement déclenché le plus souvent par des parlementaires. De ce point de vue, le Sénat est particulièrement vigilant. En 1984, seuls ou associés à des Députés, les Sénateurs ont saisi 10 fois le Conseil Constitutionnel en application de l'article 61,2 de la Constitution et dans 8 cas le texte a été déclaré partiellement non conforme, ce qui justifie à la fois le bien fondé et l'intérêt de ce contrôle exercé, au moins en partie, à l'initiative du Sénat. Certes, celui-ci n'a plus le monopole de fait de la saisine du Conseil Constitutionnel qui appartenait, avant la réforme de 1974, à son président; il n'en reste pas moins que dans le domaine de la constitutionnalité, le contrôle sénatorial tire de sa tradition une particulière efficacité.

Une ultime forme de contrôle pourrait résulter de la mise en jeu de la responsabilité du Président de la République ou éventuellement des membres du gouvernement. Il y a été parfois fait allusion à la tribune du Sénat, mais on pourrait se demander s'il ne s'agit pas davantage d'une radicalisation du discours politique que d'une réelle éventualité. L'article 68 n'est pas juridiquement définie et pourrait donc être souverainement appréciée par le Parlement, pour la mise en accusation, et par la Haute Cour pour le jugement, il n'en reste pas moins que d'une part l'accord des deux assemblées, statuant à la majorité absolue, serait nécessaire, d'autre part et surtout, qu'il apparaît peu probable que le Sénat soit tenté de favoriser le glissement de la responsabilité pénale vers la responsabilité politique.

Si on cherche à définir de façon synthétique la fonction du Sénat au sein du système politique français actuel, on constate qu'elle oscille entre une fonction régulatrice rénovée et une fonction critique accentuée.

L'analyse en longue période de l'institution sénatoriale permet de constater que le Sénat manifeste de façon continue, outre son attachement au principe républicain et sa volonté de modérer l'action politique, un soin particulier à assurer la régulation du système constitutionnel<sup>7</sup>: sous la république parlementaire — et notamment la IIIe — il a été un régulateur de la vie parlementaire. Avec le développement du rôle présidentiel sous la Ve République, cette fonction allait évidemment évoluer tout en restant fondée

<sup>7</sup> Cf Jean-Pierre Marchy: *op. cit.*, pp. 530-600.

sur la caractéristique essentielle de la composition du Sénat: la dominante centriste.

On peut constater que le Centrisme institutionnel est en effet le fondement permanent de la fonction régulatrice de Sénat. L'axe politique de Sénat ne s'est jamais beaucoup éloigné du centre, tout au long de son histoire. Tout au plus peut-on noter un léger balancement du centre droit vers le centre gauche au début de la III<sup>e</sup> République et un balancement inverse sous la Ve qui a conduit à la situation actuelle: il faut en effet souligner que ce sont les formations centristes qui détiennent au Sénat la majorité absolue des sièges; l'Union Centriste qui constitue „le centre du Centre” est en même temps le groupe le plus important avec 7 sièges et des Indépendants (50 sièges) et à gauche de la Gauche Démocratique (38 sièges) qui continue de regrouper Radicaux Valoisians, „divers gauche” et Radicaux de gauche (12 sièges)<sup>8</sup>. On doit donc admettre que, même si la bipolarisation majorité-opposition se manifeste le plus souvent au niveau des votes, le recentrage est toujours possible puisque plus de 160 sénateurs (en tenant compte de la nuance politique des non inscrits) sur 317 se rattachent indiscutablement au centre. Dès lors, les bases de la traditionnelle politique de concentration ou de „conjonction des centres” qui, sous la III<sup>e</sup> République assuraient la régulation du système en recentrant la majorité et l'action gouvernementale, après toute tentative de bloc des gauches ou des droites, existent bien toujours; mais l'affaiblissement du caractère parlementaire du système politique et la tendance à la présidentialisation ont sensiblement modifié la nature de cette fonction régulatrice.

L'évolution des rapports entre le Président de la République et le Parlement est très caractéristique des changements intervenus dans la pratique institutionnelle de la Ve République; il est intéressant de schématiser les positions respectives du Sénat et du Président pour montrer que la fonction régulatrice traditionnelle du Sénat s'est sensiblement renouvelée mais qu'elle existe toujours.

On peut rappeler d'abord que, dans le modèle initial de la Ve République, le Sénat élu selon le même système indirect que le Président était destiné à lui fournir un appui parlementaire: l'article 49 alinéa 4, la procédure de l'article 45 en matière législative et de l'article 89 en matière constituante, ainsi que les fonctions accrues du Président du Sénat (consultation, contrôle de constitutionnalité, intérim...) révèlent que le Général DE GAULLE,

<sup>8</sup> Il faut noter que, en liaison avec la constitution de la liste ERE pour les Elections Européennes, les 12 Sénateurs MRG avaient provisoirement quitté le groupe de la Gauche Démocratique pour former un groupe du Rassemblement Démocratique, grâce à l'appoint de 2 Sénateurs apparentés au groupe Socialiste. Dès le début de la session d'automne, ce groupe a été dissous et les Sénateurs MRG ont rejoint la gauche Démocratique.



méfiant à l'égard du système des partis et donc, en définitive, du suffrage direct, espérait voir le Sénat jouer un rôle régulateur, en soutenant le gouvernement en cas de difficultés avec l'Assemblée, tout au moins tant que celle-ci ne décidait pas à censurer le gouvernement. Mais la réalité devait être bien différente et très rapidement le Général DE GAULLE dû changer d'opinion: alors que le suffrage direct lui était très favorable, tant pour les élections à l'Assemblée Nationale que pour les référendums, la représentation sénatoriale maintenait les partis de la IV<sup>e</sup> République et devait faire du Sénat le foyer de l'opposition au gaullisme. Ceci explique sans doute, au moins partiellement, et la réforme de 1962 sur l'élection au suffrage direct du Président, et celle de 1969 qui visait à bouleverser l'institution sénatoriale.

Cette fonction de soutien au Président, le Sénat l'a cependant exercée, avec quelques nuances, sous la Présidence de Valéry GISCARD D'ESTAING: à ce moment en effet, la majorité présidentielle correspondait assez précisément à celle du Sénat, alors qu'à l'Assemblée Nationale la domination du R.P.R. sur la majorité avant 1978 et la bipolarisation R.P.R./U.D.F. après, ont souvent quelques tensions entre le gouvernement et sa majorité. C'est dans ces occasions que, on l'a vu, le Premier Ministre, à trois reprises, a utilisé l'article 49, alinéa 4, et on peut observer que les votes du Sénat ont toujours été plus massifs et plus réguliers que ceux de l'Assemblée (par exemple des péripéties du vote du budget pour 1980). Mais, dans cette hypothèse, la fonction du Sénat consiste à soutenir le Président comme un chef de majorité, et le gouvernement comme une émanation de celle-ci; il s'agit donc d'une fonction en quelque sorte partisane, plutôt que d'une fonction de régulation dont le propre serait de ramener vers le centre une politique ou un gouvernement de bloc. Il semble que cette dernière fonction a été l'ambition du Sénat, aussi bien dans la période gaulliste que depuis la victoire de la Gauche.

On peut donc se demander si cette fonction régulatrice ne pourrait être particulièrement importante dans l'hypothèse d'une opposition tranchée entre l'Assemblée Nationale et le Président: sans vouloir entrer dans l'étude prospective des conséquences d'un changement de majorité parlementaire, il est intéressant d'esquisser ce que pourrait être le rôle du Sénat dans la perspective de la cohabitation et du conflit.

Dans la première hypothèse liée à volonté, parfaitement constitutionnelle, du Président de se maintenir, facilitée par l'existence d'une majorité aux contours assez flous et caractérisée par l'ouverture d'une période transitoire marquée par l'attente des élections présidentielles et un recul sensible de la fonction du Chef de l'Etat, on peut penser que les traditions sénatoriales de respect des règles constitutionnelles, d'attachement au

régime parlementaire et de modération politique pourraient amener la Haute Assemblée à appuyer une politique de recentrage. Enfin on peut conclure que le Sénat peut participer à la régulation du système politique selon des moyens variables en fonction de la situation. Mais il est pour cela nécessaire que la majorité sénatoriale demeure orientée au centre. Quand la bipolarisation politique s'affirme, on risque de voir s'accroître la fonction critique du Sénat. Si le Sénat se laisse tenter par la bipolarisation qui domine la vie politique française sous la Ve République, on voit sans doute s'aggraver les manifestations classiques de son opposition et apparaître de nouveaux risques de conflit avec la majorité présidentielle et gouvernementale.

L'analyse de la composition 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, comme le montre les chiffres suivants: PCF(24); PS(69); Gauche Démoc.(38 — dont 12 MRG); Union Centriste(71); Rép. Indép.(51); RPR(59); Non inscrits (6) — Gauche PCF/PS — 93; Centre GD/UC/RI/NI — 165; Droit (RPR) — 59; Gauche (PCF/PS/MRG/NI — 106; Droit Centre Rad.(UC/NI) — 100; Droit (RI/RPR/NI) — 111.

Il apparaît que, dans la conjoncture actuelle, la tentation de la bipolarisation est grande et ce qu'il est convenu d'appeler l'opposition parlementaire est largement majoritaire au Sénat. De plus, la bipolarisation se trouve accentuée d'abord par le déplacement vers la Droite du groupe dominant de cette majorité: un signe caractéristique en est d'ailleurs le renforcement progressif du groupe RPR qui se rapproche maintenant des groupes les plus importants: Union Centriste et Socialistes. La personnalité dynamique de son président, le Sénateur PASQUA, et le rôle politique qu'il joue au Sénat soulignent ce trait. D'autre part, à Gauche, le mouvement est identique puisque le groupe Socialiste, depuis les années 1970, est nettement passé devant la Gauche Démocratique. Le sens général de l'évolution en longue période affaiblit donc la majorité centriste qui, tout en conservant 52% des sièges sénatoriaux, a perdu 11 points en 20 ans (4.5 au profit de la Gauche et 6.5 au profit du RPR).

— De ce fait, on observe un certain durcissement de l'opposition sénatoriale qui se manifeste tant sur le fond que sur la forme. Sur le fond, on peut dire que le Sénat permet une sorte d'institutionnalisation du discours d'opposition: comme aux temps de son conflit avec le Général DE GAULLE, la majorité sénatoriale, donc le Sénat lui-même, exprime non seulement ses propres points de vue mais, de façon plus générale, ceux de l'opposition parlementaire en tant que telle, conférant ainsi à celle-ci un véritable statut institutionnel. Sur la forme, les procédures sont classiques mais utilisées

de façon intensive. Elles se présentent d'ailleurs de façon diamétralement opposée: d'une part le Sénat peut manifester son opposition catégorique en refusant le débat, selon l'une des procédures de l'article 44 de son règlement, notamment l'exception d'irrécevabilité ou la question préalable. Ainsi, c'est en votant la première pour inconstitutionnalité que le Sénat a, en dernière lecture, refusé la loi sur la presse, le 11 septembre 1984, et en adoptant la seconde qu'il s'est opposé à la révision de l'article 11. Mais, à l'inverse, le Sénat peut s'efforcer de retarder le débat en utilisant tous les moyens de son règlement, essentiellement la prolongation de l'étude en commission (exemple de la loi sur l'enseignement et de la loi sur la presse) et la maîtrise de l'horaire des séances. Ainsi, l'opposition sénatoriale parvient-elle, surtout à la fin des sessions ordinaires et durant les sessions extraordinaires, à détenir un véritable droit de veto, mettant en échec et la priorité du gouvernement à l'ordre du jour, et la déclaration d'urgence. A plusieurs reprises, au cours de dernier temps, le gouvernement a mis en garde le Sénat contre la tentation de l'obstruction qui serait une violation, sinon de la lettre (article 48), du moins de l'esprit de la Constitution. Le Sénat n'est guère de cet avis et certains sénateurs, comme monsieur PASQUA, président du groupe RPR, auraient envisagé de recourir au „filibustering”, vieille pratique des députés irlandais à la Chambre des Communes, occupant la tribune de façon ininterrompue, pour s'opposer au vote de la loi électorale<sup>9</sup>. S'il devait en être ainsi, le Sénat risquerait de perdre l'argument principal qui justifie son action retardatrice: la nécessité d'approfondir les débats législatifs et souvent de restructurer complètement des projets de loi inacceptables pour lui, dans la forme votée par l'Assemblée. Cependant, l'exemple de la bataille du référendum, au cours de l'été 1984, montre bien que le Sénat prend parfois le risque de bloquer les institutions pour faire prévaloir son point de vue.

En fait le Sénat est clairement apparu comme le bastion institutionnel de l'opposition au gouvernement et même au Président, n'hésitant pas à ouvrir un conflit périlleux, même pour lui: en effet, la menace a été agitée de bouleverser par une nouvelle loi sur l'élection des Sénateurs sa composition traditionnelle. Le Sénat assure donc une fonction critique très active, dans la perspective d'une bipolarisation politique particulièrement marquée.

Mais d'autre part, sous l'influence de sa dominante centriste et par la voix et l'action de son Président, le Sénat parvient toujours à préciser avec beaucoup de finesse jusqu'où „il peut aller trop loin”. Les ponts ne sont jamais rompus avec la majorité présidentielle et l'allocution prononcée par le Président du Sénat, lors de la cérémonie des voeux au Chef de l'Etat le 4

<sup>9</sup> „L'Express”, 29 mars/4 avril 1985, p. 18.

janvier 1985, assure un dosage subtil de fermeté et d'ouverture<sup>10</sup>:

*„Nous sommes un 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 par l'autre, soit à un échange fructueux. Nous pensons pour notre part que les problèmes délicats qui se posent à notre pays, dans un monde instable sans cesse différent, doivent nous inciter à une attitude constructive. Elle exige deux démarches complémentaires: que la minorité s'exprime dans la réflexion et sans passion mais également que la majorité l'entende et veuille bien tenir compte de son apport. C'est la garantie du dialogue démocratique...”*

Le Sénat donc est certes très souvent un contre-pouvoir à la fois institutionnel et traditionnel, ce qui l'éloigne de toute tentation nihiliste et confère en définitive un aspect constructif à presque toutes ces actions. C'est aussi une institution qui reste ouverte sur l'avenir<sup>11</sup>.

On pourrait donc terminer en évoquant les possibilités de réforme de la deuxième chambre. Elles peuvent se situer selon certains juristes sur deux plans. Du point de vue du recrutement, la réforme est inéluctable: en effet, la création de la région, collectivité locale, implique, en application de l'article 24 de la Constitution et conformément à la décision du Conseil Constitutionnel du 25 février 1982, que les membres des conseils régionaux participent au Collège électoral des Sénateurs. On avait également évoqué l'hypothèse où l'augmentation prévue du nombre des membres de l'Assemblée Nationale pourrait amener le gouvernement pour éviter que la loi organique le prévoyant ne concerne le Sénat et que ce soit donc exposé à son veto (article 46 de la Constitution), à l'exclusion du collège sénatorial par une modification de l'article L280 du Code Electoral<sup>12</sup>.

Du point de vue fonctionnel, la nécessité de voir le Sénat jouer son rôle modérateur, pourrait conduire à renforcer son pouvoir normatif, par exemple, comme cela a été proposé, en exigeant son accord pour l'adoption de toutes les lois organiques ainsi que des lois portant sur les principes des libertés. En toute hypothèse, cette réforme ne saurait être envisagée qu'après la réalisation de la rénovation du recrutement de la Haute Assemblée. L'analyse en longue période de l'institution sénatoriale permet de constater l'apport historique et toujours actuel de la tradition sénatoriale à la stabilité des institutions politiques françaises.

<sup>10</sup> „Bulletin d'Informations Rapides du Sénat”, no 334; février 1985, p. 9.

<sup>11</sup> „Bulletin d'Informations Rapides du Sénat”, no 333, décembre 1984, p. 4.

<sup>12</sup> Le point de savoir si la loi organique fixant le nombre des députés est „relative au Sénat” est d'ailleurs très controversé.

## STRESZCZENIE

Autorka rozróżnia następujące funkcje Senatu (chodzi o „drugą izbę”, głównie z okresu V Republiki): przedstawicielską, normatywną i kontrolną. Senat pochodzi z wyborów pośrednich (dwo- i trzystopniowych) i jest określonym reprezentantem jednostek podziału terytorialnego państwa. Najczęściej bywał jednak zmajoryzowany przez reprezentantów małych wspólnot wiejskich. Pozostawał więc przedstawicielem „ziemi, tradycji i aktywności obywatelskiej”. Autorka zestawia m. in. polityczny skład Senatu i Zgromadzenia Narodowego, jak i rozważa niektóre prawne środki działania Senatu.

Senat rzadko występuje z inicjatywą ustawodawczą, jest natomiast aktywny (jak i skuteczniejszy) w zgłaszaniu i dyskutowaniu poprawek. Szczególnym polem jego aktywności jest „działalność w obronie wolności”. Występował on tu jako „nieugięty obrońca klasycznej koncepcji wolności”, względnie jako „moderator i regulator” nastawiony na utrzymanie równowagi między różnymi siłami politycznymi a ośrodkami władzy państwowej.

Senat manifestuje swoje przywiązanie do zasad republikańskich. Jego profil polityczny wyznaczają siły partii centrowych. Oś polityczna Senatu nigdy nie oddaliła się zbyt od „centrum”. Tego rodzaju kompozycję polityczną uważa się za fundament jego trwałej roli w systemie politycznym. Jest to rola przede wszystkim regulatora (instytucji równowagi politycznej), ale także instytucji spełniającej funkcje kontrolne.

Senat jest instytucją otwartą na przyszłość. Autorka omawia dwa aspekty możliwej reformy tej izby, co jest szczególnie istotne w kontekście nieudanej próby jej rekonstrukcji w 1969 roku. Owe aspekty dotyczą sposobu powoływania Senatu, jak i metod oraz treści jego prac. Zmierzałyby one do umocnienia roli Senatu jako elementu równowagi i regulacji systemu politycznego, co musiałoby jednak łączyć się z umocnieniem określonych kompetencji normatywnych tej izby. Czy jednak osłabienie roli egzekutywy w systemie politycznym V Republiki jest możliwe?

## SUMMARY

The author differentiates the following functions of the Senate (the second house, mainly from the period of the Fifth Republic): representation, legislation and control. The Senate is made up of members indirectly elected and consists mainly of representatives of administrative units. Most often representatives of small rural communities were in the majority. So it remained the representative of "lands, traditions and citizens activity". The author tabulates the political set up of the Senate and the National Assembly and considers some activities of the Senate in the domain of law.

The Senate rarely comes up with legislative initiative but it is active and efficient in proposing and discussing amendments. The special field of its activity is in the domain of "protecting freedom". It has taken decisions as an "unbending protector of the classical concept of freedom" or as "moderator and regulator" bound to maintain balance between the different political forces and the government centres of power.

The Senate manifests its adherence to republican traditions. Its political profile is determined by the centre parties, and the political axes of the Senate has never departed from the centre. Its political composition of the kind described above is regarded as a foundation for its stable role in the political system. This role is that of an institution of political balance, but also one that has control functions to fulfil.

The Senate as an institution is open to the future. The author discusses two aspects of the possible reform of this house which is of great importance in the context of the failed

attempt at its reconstruction in 1969. These two are: the way of electing the Senate and the methods and scope of its activities. Both should result in stabilizing the function of the Senate as an element of balance and regulation of the political system. This, however, should be connected with the strengthening, to weaken the role of the executive in the political system of the Fifth Republic?