

Le pouvoir de veto du Sénat français : entre mythe et réalité?

Marthe Fatin-Rouge Stéfanini¹,

Pourquoi ne pas supprimer le Sénat ou, du moins modifier ses prérogatives afin qu'il ne puisse plus empêcher une révision constitutionnelle? Cette question s'est souvent posée en France depuis les débuts de la V^e République, et même auparavant, en particulier au regard de la toute-puissance du Sénat de la III^e République. En effet, aujourd'hui encore, la question « À quoi sert le Sénat? » est régulièrement débattue dans les médias français, non point que l'institution ne soit d'aucune utilité, mais parce qu'elle constitue une force d'opposition importante, sans doute trop importante pour la majorité au pouvoir. De fait, on l'accuse de conservatisme excessif, on critique les compétences que lui attribue la Constitution ainsi que sa vocation de représentation, voire de défense des intérêts des collectivités territoriales. On fustige également le mode de désignation des sénateurs ne leur conférant ni la même légitimité ni les mêmes objectifs que les députés. Paul Smith relève cependant que « la sénatophobie ne date pas d'hier [...] elle est même inévitable »². Elle est une conséquence du statut de chambre d'opposition. Elle découle du fait que la Haute Assemblée dispose de prérogatives en matière législative et constitutionnelle comparables à celles de l'Assemblée nationale, alors qu'elle n'est pas élue de la même manière.

L'ancien Premier ministre socialiste, Lionel Jospin, avait même pu dire du Sénat français qu'il constituait une « anomalie parmi les démocraties »³. Les termes étaient forts et lui furent d'ailleurs reprochés. Il n'a pourtant pas été le seul à être aussi acerbe. Le général de Gaulle, qui dut subir l'opposition du Sénat lors de sa présidence, remarqua avec regret : « Le Sénat a un privilège exorbitant et imparable, celui de tout bloquer. [...] S'il y a une erreur dans la Constitution de 1958, c'est bien celle-là : de créer un corps contre lequel on ne peut rien alors que l'on peut quelque chose contre

¹ Directrice de recherches au CNRS, Institut Louis Favoreu-GERJC à l'Université d'Aix-Marseille, UMR 7318.

² Paul SMITH, « Le Sénat de la Cinquième République : Évolution d'une chambre de contestation », dans Russel KING (dir.), *Transgression et contestation; Essais sur la littérature française et francophone II, Actes de la Journée d'études Nottingham/Strasbourg*, Nottingham, University of Nottingham, 2000, à la page 97.

³ Lionel Jospin : « Si on y réfléchit bien, et sans passion, une chambre comme le Sénat avec autant de pouvoirs, où l'alternance n'est jamais possible, qui n'est pas élue au suffrage universel direct et qui n'a même pas la caractéristique d'être une chambre fédérale — puisque nous sommes un État unitaire —, c'est une anomalie parmi les démocraties. Je la perçois connue une survivance des chambres hautes conservatrices », *Le Monde*, 21 avril 1998.

tous les autres »⁴. D'ailleurs, la présence d'une seconde chambre dans les institutions de la V^e République était loin d'aller de soi.

Historiquement, de nombreux arguments auraient certainement pu légitimer son absence. Tout d'abord, l'idée de se doter d'une seconde chambre semblait, en 1789, peu compatible avec les idéaux révolutionnaires. En effet, on s'est interrogé sur l'intérêt d'une seconde chambre dans un État unitaire et particulièrement centralisé comme le fut la France pendant longtemps. D'ailleurs, les deux premières constitutions françaises, celle du 3 septembre 1791, et la Constitution du 24 juin 1793, jamais appliquée, ne prévoyaient pas de seconde chambre. Celle-ci fit son apparition dans les institutions françaises postrévolutionnaires avec la Constitution du 5 Fructidor An III (22 août 1795) confiant le pouvoir législatif, d'une part, au Conseil des Cinq-Cents, la chambre basse et, d'autre part, au Conseil des Anciens, la chambre haute. Cette seconde chambre s'inscrivait dans un schéma très rigide de séparation des pouvoirs. Sa mission principale était de participer à l'exercice du pouvoir législatif et de nommer les Directeurs. Il n'était nullement question d'une représentation des entités locales, et ce ne fut pas non plus la vocation des secondes chambres subséquentes, contrairement au rôle assigné au Sénat depuis la III^e République.

Par ailleurs, et par la suite, la présence d'une seconde chambre a plutôt été apparentée aux périodes de la monarchie ou de l'Empire. Composée souvent de membres nommés par l'exécutif, la seconde chambre était celle de l'aristocratie. Ce fut le cas du Sénat de la Constitution de l'an XII⁵, de la Chambre des Pairs dans les Chartes de 1814 et de 1830, du Sénat de la Constitution de 1852 et des sénatus-consultes qui suivirent. Le Sénat de la III^e République avait lui-même été pensé comme « une sorte de grand conseil des notables, une sorte de forteresse de l'opposition d'abord monarchique, puis conservatrice »⁶. Il ne dut son salut qu'à la recherche d'un compromis entre républicains et monarchistes, ces derniers espérant, à tort comme le montrera l'évolution de sa composition, pouvoir contrôler le Sénat grâce au vote traditionnellement conservateur des communes rurales.

Enfin, les différentes chambres ayant porté le nom de Sénat dans l'Histoire de France ont joué un rôle parfois considérable dans les régimes précédant celui de la V^e République, poussant plus à la méfiance qu'à l'admiration. Elles ont agi tantôt comme alliées du pouvoir exécutif et des vellétés autoritaires du chef de l'État, dans la

⁴ *Lettres, notes et carnets*, t. 12, Paris, Plon, 1988.

⁵ Sénatus-consulte organique du 18 mai 1804, art. 57.

⁶ Voir notamment Jean GARRIGUES, « Le Sénat : Quel bilan entre "l'âge d'or" et l'entre-deux-guerres? », dans Gérard LARCHER (dir.), *Le Sénat de la V^e République : Les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire, journée d'études, 3 juin 2009, Palais du Luxembourg*, Paris, Les colloques du Sénat, 2009, à la page 27.

Constitution de 1799 et, *a fortiori*, les sénatus-consultes de 1802, 1804 et 1852, tantôt comme contre-pouvoir jugé abusif, notamment par les gouvernements de gauche, sous la III^e République. Cette histoire chaotique est, sans aucun doute, à l'origine d'une méfiance vis-à-vis de la seconde chambre en France. D'où la mise en garde de Victor Hugo, pourtant pair sous la monarchie de Juillet, puis sénateur en 1876 : « Défense de déposer un Sénat le long de la Constitution » (1848). D'ailleurs, la Constitution républicaine de 1848 se contenta d'un parlement monocaméral, tout comme le premier projet de Constitution de la IV^e République d'avril 1946, soutenu par la gauche majoritaire à l'Assemblée constituante, mais rejeté par référendum.

Malgré cette histoire tourmentée, une seconde chambre réhabilitée dans ses fonctions — par rapport au rôle secondaire confié au Conseil de la République de 1946 à 1954 en particulier —, et recouvrant la dénomination si contestée de Sénat, fera sa réapparition dans les institutions de 1958. Cependant, la présence et le statut de la seconde chambre dans la Constitution de la V^e République s'expliquent largement par le contexte de l'adoption de la Constitution. En effet, en 1958, le Sénat a été conçu pour contrebalancer le pouvoir de l'Assemblée nationale : « chercher un contrepoids aux excès du suffrage universel parmi les notables des départements et des communes »⁷. Ainsi, concernant le projet de Constitution, Michel Debré déclarait, dans son allocution du 27 août 1958 devant le Conseil d'État, que le rôle du Sénat « est de soutenir, le cas échéant, un gouvernement contre une assemblée trop envahissante parce que trop divisée ». Le nouveau Sénat avait donc été imaginé, dans l'esprit des fondateurs de la V^e République, comme susceptible d'apporter son soutien au gouvernement contre l'Assemblée nationale, tout en permettant la division du Parlement afin d'en « diminuer sa puissance » par rapport à l'exécutif⁸. Tirant les leçons des erreurs passées, les constituants de 1958 ont, en effet, mieux encadrer les pouvoirs du Parlement pour éviter une nouvelle dérive vers un régime d'assemblée.

Le Sénat français de la V^e République n'est cependant pas aussi puissant que celui de la III^e République. En particulier, il ne dispose pas des mêmes pouvoirs que l'Assemblée nationale, ce qui permet de qualifier le bicamérisme instauré par la Constitution de 1958 d'inégalitaire⁹, ou d'égalitaire « relatif »¹⁰ ou encore de « faussement » inégalitaire¹¹, selon

⁷ Paul SMITH, préc., note 2, à la page 98.

⁸ Jean ROCHE, « Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958 », (1959) *Revue de droit public et de science politique*, 1126.

⁹ Francis HAMON et Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, 33^e éd., Paris, L.G.D.J., 2012, p. 648.

¹⁰ Richard GHÉVONTIAN, « L'activité législative et de contrôle du Sénat », dans Gérard LARCHER (dir.), préc., note 6, à la page 72.

¹¹ Franck LAFFAILLE, « "L'exception sénatoriale" ou l'étrange puissance de la seconde chambre », dans Richard GHÉVONTIAN, Xavier MAGNON, Marthe STÉFANINI (dir.), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres?* PUAM, 2012, à la page 498.

le point de vue adopté. Précisément, les prérogatives du Sénat et de l'Assemblée nationale diffèrent sur deux points : d'une part, dans le cadre de la procédure législative, le Gouvernement peut donner le dernier mot à l'Assemblée nationale¹²; d'autre part, le Gouvernement ne peut pas mettre en jeu sa responsabilité devant le Sénat.

Même si les prérogatives du Sénat actuel sont différentes de celles attribuées au Sénat de la III^e République, les critiques qui lui sont opposées s'inscrivent toutefois dans la continuité¹³. En effet, la polémique porte de manière récurrente, et à la base, sur la question du collège électoral sénatorial et du mode de désignation des sénateurs. Le corps électoral sénatorial est composé de 150 000 grands électeurs comprenant les députés, les conseillers régionaux, les conseillers généraux, des délégués des conseils municipaux ou leurs suppléants¹⁴. Cependant, les délégués des conseils municipaux représentent 95 % du corps électoral sénatorial, ce qui lui vaut toujours, comme sous la III^e République, le qualificatif de « Grand conseil des communes de France » selon la formule de Gambetta¹⁵. Ainsi, le collège électoral sénatorial favoriserait une surreprésentation des communes rurales peu peuplées et en ferait une institution conservatrice et plus soucieuse des questions locales, voire rurales, que des problèmes urbains et nationaux. En conséquence, le Sénat disposerait de pouvoirs excessifs pour une chambre qui n'est pas issue du suffrage universel direct¹⁶ et dont la vocation principale est de représenter les intérêts locaux.

Parmi ces prérogatives importantes, le Sénat dispose, comme l'Assemblée nationale par ailleurs, de celle de bloquer le fonctionnement des institutions en exerçant un droit de veto, en particulier lorsqu'il s'agit de réviser la Constitution. Ce pouvoir de blocage absolu (1.) suscita souvent la polémique, d'aucun accusant le Sénat d'en faire un usage partisan (2.). Il est vrai que, fort de cette prérogative, le Sénat n'hésite pas à peser de tout son poids dans les réformes constitutionnelles. Tout en jouant de manière active son rôle de « chambre de réflexion », il n'est pas pour autant une chambre d'opposition systématique. Après cinquante-cinq ans de mise en œuvre, on peut alors se demander si cette prérogative, tant décriée par certains au cours de la V^e République, et encore aujourd'hui, nécessite véritablement d'être supprimée (3.).

¹² Constitution, art. 44.

¹³ Voir François GOGUEL, « Du Sénat de la III^e à celui de la Ve République », (1988) 44 *Pouvoirs* 5.

¹⁴ Code électoral, art. L. 280.

¹⁵ Discours de Belleville, 23 avril 1875.

¹⁶ Voir D. ROUSSEAU, « L'avenir politique du Sénat », (1995) 286 *Revue Administrative* 373.

1. Un pouvoir de blocage absolu

Le pouvoir de blocage dont dispose le Sénat peut être qualifié de relatif dans certains cas, dans la mesure où il n'empêchera pas une procédure de se poursuivre une fois l'opposition de la seconde chambre contournée. Il en va ainsi du pouvoir de proposition d'un référendum de l'article 11 al. 1 de la Constitution qui appartient aux assemblées de manière conjointe ou au gouvernement¹⁷. La proposition faite par le gouvernement permettra donc de pallier l'opposition du Sénat. De même, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions, l'article 88-5 de la Constitution prévoit que la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne et aux Communautés européennes peut être soumise au Congrès, si une motion adoptée en termes identiques par chacune des assemblées à une majorité qualifiée l'autorise¹⁸. Le principe posé par l'article 88-5 est celui d'une soumission de cette ratification au référendum; mais, comme dans le cadre de la procédure de l'article 89 relatif à la révision constitutionnelle, — et au regard de l'expérience désastreuse du référendum négatif de 2005¹⁹ — il est fort probable que la voie du Congrès soit privilégiée. Cependant, si le Sénat ou l'Assemblée nationale ne souhaitent pas que ce texte soit soumis au Congrès, le président de la République garde la possibilité de le soumettre au référendum. De la même façon, en matière législative, en cas de réunion de la commission mixte paritaire, composée d'autant de députés que de sénateurs, afin de trouver un accord sur un texte, l'absence d'accord pourra être surmontée par la décision du gouvernement de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale²⁰. D'autres techniques d'obstruction peuvent être utilisées par le Sénat, ayant pour effet de retarder l'adoption d'un texte, telles que la multiplication abusive des amendements et des motions de procédure, les retards dans l'inscription d'un texte à l'ordre du jour, le « filibustering »... Ces techniques font partie du débat parlementaire, mais elles sont sans commune mesure avec le pouvoir de veto absolu dont dispose le Sénat qui a fait l'objet des critiques les plus sévères.

¹⁷ L'article 11 al. 1 de la Constitution dispose : « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au *Journal Officiel*, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ».

¹⁸ L'article 88-5 de la Constitution dispose : « Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne est soumis au référendum par le Président de la République. Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89 ».

¹⁹ Référendum portant sur le Traité établissant une « Constitution pour l'Europe ».

²⁰ Constitution, art. 45 al. 2.

Ce dernier découle principalement de deux dispositions de la Constitution : l'article 46 al. 4 concernant les lois organiques relatives au Sénat d'une part, et l'article 89 concernant la révision de la Constitution, d'autre part.

L'article 46 al. 4 dispose que « Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées »²¹. De l'obligation de voter dans les mêmes termes les lois organiques relatives au Sénat, il résulte qu'en cas de désaccord entre les deux chambres sur un texte, le dernier mot ne peut pas être accordé à l'Assemblée nationale. Cette disposition exprimait, en 1958, le souhait de restaurer les pouvoirs de la chambre haute, élue au suffrage universel indirect, comme l'était au départ le président de la République, et perçue à l'origine comme une alliée potentielle pour celui-ci. Elle exprime également le souci de préserver l'autonomie de la seconde chambre²², nécessaire pour l'équilibre et le bon fonctionnement des institutions.

Au regard de ce droit de blocage appartenant aux sénateurs en la matière, la définition même de cette notion de « lois organiques relatives au Sénat » est particulièrement importante, car elle conditionne l'étendue de la prérogative du Sénat par rapport aux diverses matières relevant de la loi organique. Il va de soi que les sénateurs ont très tôt soutenu une interprétation large de cette notion de loi organique relative au Sénat. De son côté, le Conseil constitutionnel, à l'examen duquel toutes les lois organiques sont soumises, sans satisfaire pleinement les attentes des sénateurs, a adopté une définition relativement étendue de cette notion. Dans sa décision n° 85-195 DC du 10 juillet 1985 (cons. n° 5), il a précisé : « Considérant que, par les termes “lois organiques relatives au Sénat” employés par l'article 46 de la Constitution, il faut entendre les dispositions législatives qui ont pour objet, dans les domaines réservés aux lois organiques, de poser, de modifier ou d'abroger des règles concernant le Sénat ou qui, sans se donner cet objet à titre principal, n'ont pas moins pour effet de poser, de modifier ou d'abroger des règles le concernant; qu'en revanche, si une loi organique ne présente pas ces caractères, la seule circonstance que son application affecterait indirectement la situation du Sénat ou de ses membres ne saurait la faire regarder comme relative au Sénat ». Bien que cette tentative de définition soit la bienvenue, elle laissait planer, à son tour, un certain

²¹ Les lois organiques en France sont les lois déterminées comme telles par la Constitution. Le domaine des lois organiques est donc un domaine par « affectation » (Jean-Christophe CAR, *Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Economica, PUAM, 1999). La procédure d'adoption des lois organiques prévue par l'article 46 n'est pas différente de celle des lois ordinaires à l'exception du fait que si le dernier mot est accordé à l'Assemblée nationale, celle-ci doit se prononcer à la majorité absolue de ses membres. En revanche, à la différence des lois ordinaires, toutes les lois organiques doivent obligatoirement être soumises au contrôle du Conseil constitutionnel.

²² Voir Alain DELCAMP, « La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme rationalisé », (2011) 87 *Revue française de droit constitutionnel*, 487, 498.

nombre de doutes notamment sur les termes : « son application affecterait indirectement la situation du Sénat ». Dans des décisions plus récentes, le Conseil constitutionnel a abandonné cette formule sans la démentir. Il l'a cependant précisée dans un sens plus restrictif afin d'éviter que ce droit de veto du Sénat ne soit trop étendu et lui confère un pouvoir trop important, sans rapport avec les objectifs des constituants de 1958. Ainsi, est désormais considérée comme étant « relative au Sénat, une loi qui lui est propre »²³, en ce sens, par exemple, que l'on ne trouve pas une procédure identique pour l'autre assemblée²⁴ ou encore qu'elle n'est pas applicable au Parlement dans son ensemble²⁵.

Par ailleurs, le pouvoir de blocage du Sénat a été limité aux seules dispositions relatives au Sénat et ne concerne donc pas celles qui affectent les deux assemblées. De ce fait, à l'intérieur d'un même texte peuvent être distinguées les dispositions relatives au Sénat qui doivent respecter la procédure de l'article 46 al. 4 et les autres qui n'y sont pas tenues dans la mesure où ces dernières sont séparables des premières²⁶. De la même façon, une loi organique « ordinaire » peut évoluer en loi organique « relative au Sénat » à la suite d'un amendement, et inversement. En cas de désaccord sur le texte, le gouvernement pourra demander que soit réunie une commission mixte paritaire, mais le texte devra tout de même être adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées²⁷.

Au-delà de permettre au Sénat de bloquer une réforme, ce pouvoir de veto est en réalité un véritable moyen de pression dont dispose la Haute Assemblée pour contraindre le gouvernement et l'Assemblée nationale à accepter ses propositions ou, à tout le moins, à négocier un ou plusieurs aspects de la réforme. Plus généralement, le Sénat n'hésite pas d'ailleurs à utiliser ses prérogatives pour conforter son statut, voire renforcer ses pouvoirs.

Outre le droit de veto découlant de l'article 46, alinéa 4, la prérogative étant la plus discutée est celle dont dispose le Sénat dans le cadre de l'article 89 de la Constitution traitant de la révision constitutionnelle. D'après cette disposition, « L'initiative de la

²³ « Commentaire » de la décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011, p. 2, en ligne : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2011628DCccc_628dc.pdf> (site consulté le 30 octobre 2013).

²⁴ Décision 2099-579 DC du 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution* et décision 2011-628 DC, préc., note 23.

²⁵ Voir Jean-Pierre CAMBY, « La loi organique relative au Sénat », (2013) 3 *Actualité juridique Droit administratif*, 164.

²⁶ Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, *Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*. Voir Jean-Pierre CAMBY, préc., note 25, 164.

²⁷ Voir en ce sens Alain DELCAMP, préc., note 22, 476-477 citant la décision 2007-547 DC du 15 février 2007.

révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement. Le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale (...)».

Bien plus que la précédente, cette disposition a cristallisé les critiques contre le Sénat de la V^e République et a donné lieu à diverses propositions de réforme pour la modifier. L'alinéa 2 de l'article 89 précise que les deux assemblées doivent voter le projet ou la proposition de révision constitutionnelle « en termes identiques ». Par conséquent, il n'y a pas de possibilité de surmonter les réticences du Sénat et de raccourcir la procédure par un droit de dernier mot à l'Assemblée nationale. Les deux assemblées se trouvent sur un pied d'égalité. Comme dans le cadre de l'article 46 al. 4, existe le risque que le Sénat s'oppose de manière ferme à un projet de la majorité gouvernementale, soutenue par l'Assemblée nationale, empêchant ainsi l'exécutif de mener à bien la réforme souhaitée. En cas de désaccord, la réunion d'une commission mixte paritaire n'est pas prévue par la Constitution. Le désaccord entre les deux chambres peut donc se prolonger indéfiniment sans possibilité, autre que par la force de la persuasion, de parvenir à une identité de textes. Un vote en termes identiques signifie également qu'il n'y a pas qu'un seul texte qui circule entre les deux assemblées, mais un texte élaboré par chaque assemblée qui doit toutefois être rédigé à l'identique. Il s'agit d'un détail d'importance. En 2011, la gauche a remporté la majorité du Sénat pour la première fois depuis le début de la Cinquième République, devenant ainsi une force d'opposition au gouvernement de droite alors en place, dirigé par François Fillon, sous la présidence de Nicolas Sarkozy. Profitant de cette situation, la majorité sénatoriale a souhaité reprendre une proposition de révision constitutionnelle sur l'attribution du droit de vote aux étrangers aux élections municipales qui avait été préalablement adoptée par l'Assemblée nationale le 3 mai 2000²⁸. Or, l'article que cette proposition souhaitait introduire était un article 72-1 qui, entre temps, avait été inséré dans la Constitution dans le cadre de la réforme sur la décentralisation du 28 mars 2003. Le Sénat s'est donc

²⁸ Onzième législature, texte adopté n° 505.

vu contraint d'attendre que l'Assemblée nationale se saisisse à nouveau du texte pour opérer les modifications nécessaires, ce que cette dernière ne fit pas²⁹.

La rédaction de l'article 89, et le pouvoir de blocage de la révision détenu par le Sénat, comme par l'Assemblée nationale d'ailleurs, ont très tôt posé problème. Cependant, la majorité de l'Assemblée nationale étant considérée comme plus sensible aux vœux du gouvernement, les critiques ont surtout visé le Sénat. Ce pouvoir de veto a justifié, aux yeux du président Charles de Gaulle, que ce dernier puisse, en 1962, comme en 1969, utiliser la procédure du référendum de l'article 11 de la Constitution pour proposer une révision de la Constitution, directement au peuple, sans passer par les assemblées. Le président de Gaulle a donc contourné la voie normale de la révision constitutionnelle pour éviter le risque de blocage des assemblées. Cette interprétation de la Constitution, dont le président était en partie l'auteur, ne cessa de faire l'objet de critiques par la suite, même si le recours au référendum de l'article 11 pour réviser la Constitution a cessé depuis lors.

De ce fait, les Comités de réflexion sur la révision de la Constitution de la V^e République ont proposé de modifier l'article 89 afin d'éviter qu'une seule des deux assemblées puisse bloquer le processus normal de révision de la Constitution. Ainsi, dans son rapport remis au président de la République en février 1993, le Comité consultatif sur la révision de la Constitution, dit Comité « Vedel », proposait que l'opposition d'une des deux assemblées puisse être surmontée par le vote d'une seule des deux assemblées à une majorité de trois cinquièmes³⁰. Cette proposition a été reprise, en 2007, par le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e, dit « Comité Balladur (1) »³¹. De telles propositions visaient corrélativement à empêcher un nouveau recours à l'article 11 pour réviser la Constitution, cette disposition pouvant être dangereuse pour la démocratie elle-même en favorisant l'instauration d'un pouvoir personnel plébiscité par les citoyens. Toutefois, bien que souvent discutés à ce jour, ni l'article 11 ni l'article 89 n'ont été modifiés pour permettre de lever le veto du Sénat dans le cadre de l'article 89 et éviter que la procédure de l'article 11 ne soit utilisée pour réviser la Constitution. Bien au contraire, au-delà de l'article 89, le pouvoir de blocage de chacune des

²⁹ Voir notamment sur cette question, Olivier PASSELECQ, « Vote des étrangers : les fausses manœuvres du Sénat... », *Le blogue d'Olivier Passelecq*, 7 décembre 2011, en ligne : <<http://olivier-passelecq.fr>> (site consulté le 30 octobre 2013).

³⁰ Journal officiel de la République française, 16 févr. 1993, p. 2537, 2551, 2555. Il était proposé de modifier l'article 89 pour prévoir que « Lorsque le projet ou la proposition n'a pas été votée en termes identiques après deux lectures par chaque assemblée, le Président de la République peut soumettre au référendum le texte adopté à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés par l'une ou l'autre des assemblées ».

³¹ Proposition n° 68.

assemblées est encore plus étendu depuis la révision constitutionnelle du 4 février 2008 visant à permettre la ratification du Traité de Lisbonne relatif à l'Union européenne³².

On peut d'ailleurs se demander si l'impossibilité de réviser l'article 89 de la Constitution sur ce point n'est pas justement la manifestation du pouvoir de blocage du Sénat lui-même qui, avant même que débute une procédure de révision de la Constitution, peut dissuader les autorités compétentes de l'entreprendre.

Ce pouvoir de blocage peut être d'autant plus frustrant que le Sénat est composé de membres issus d'une élection partisane, et faisant de ce dernier, au-delà d'un contre-pouvoir majoritaire, une chambre d'opposition sensible aux changements de majorité.

2. Le spectre d'une opposition partisane

La Constitution de la V^e République a été révisée à vingt-quatre reprises. Une seule révision, parmi celles qui ont abouti, a emprunté la voie de l'article 11 de la Constitution. Toutes les autres ont donc suivi la procédure de révision décrite à l'article 89. Si certaines réformes intervenant dans le cadre fixé par l'article 89 de la Constitution ont notoirement échoué à cause du Sénat, elles sont, finalement, peu nombreuses. Trois demeurent historiquement citées, celle de 1984 sur l'enseignement ainsi que celles de 1990 et de 1993 sur l'exception d'inconstitutionnalité. Cependant, doivent être ajoutées à cette liste, les deux réformes proposées au référendum de l'article 11 en 1962 et 1969 qui conduisirent le Chef de l'État à emprunter cette voie extraordinaire pour réviser la Constitution par crainte d'un blocage du Sénat. Par ailleurs, un gouvernement peut également renoncer à une révision constitutionnelle par un effet dissuasif, c'est-à-dire par la seule crainte de ne pas obtenir le soutien des deux assemblées, et en particulier celui du Sénat, ou de ne pas obtenir une majorité favorable suffisante au référendum ou lors de la réunion du Congrès³³. La crainte alors exprimée

³² En effet, outre que les deux assemblées sont placées sur un pied d'égalité pour tout ce qui a trait aux questions européennes (voir notamment les articles 88-5 et 88-6), un article 88-7 a été introduit qui dispose des modalités du droit d'opposition du Parlement à la modification des règles d'adoption de certains actes de l'Union européenne. Or, ce droit d'opposition ne peut être mis en œuvre que par les deux assemblées de manière conjointe, par le vote d'une motion en termes identiques. L'article 88-7 dispose : « Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 ».

³³ Ce fut le cas, par exemple, en 2011 lorsque le président Sarkozy souhaitait introduire dans la Constitution la règle d'or en matière budgétaire (*Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des*

est celle d'une forme de désaveu risquant d'entraîner une crise politique et institutionnelle. Ne doit pas être négligé, par conséquent, le pouvoir de blocage comme force de dissuasion pour certains projets ne faisant pas l'objet d'un consensus politique. La crainte de ne pas obtenir le soutien du Parlement, ou du moins de la chambre haute, peut donner lieu à plusieurs réactions de la part du gouvernement.

La négociation, tout d'abord, avec l'Assemblée en question est la voie la plus fréquemment adoptée, chacun tirant ses épingles du jeu au prix parfois d'une réforme moins radicale, mais plus consensuelle et menée à terme.

Le deuxième type d'attitude, à l'inverse, est le contournement de la (ou des chambres) d'opposition qui, s'il n'est pas organisé par la Constitution, se fait en dehors des procédures normalement prévues par celle-ci, au risque de mettre en péril le bon fonctionnement des Institutions et, au-delà, l'État de droit. C'est justement ce qui se passa en France au lendemain de l'adoption de la Constitution de 1958, et jusqu'à 1969, période où les tensions entre le chef de l'État et le Sénat furent extrêmes. Cette période a été marquée par deux réformes importantes : la réforme du mode d'élection du président de la République, en 1962, et la réforme du Sénat et des régions en 1969.

En effet, du fait de sa composition politique, le Sénat s'est rapidement transformé, à partir de 1959, en force d'opposition importante aux projets du Chef de l'État et de son gouvernement. L'année 1962 fut marquante à cet égard. En effet, le président Charles de Gaulle souhaitant conférer une légitimité plus grande au chef de l'État, équivalant à celle dont disposait l'Assemblée nationale, proposa une révision de la Constitution permettant l'élection du président de la République au suffrage universel direct, et non plus indirect. Cependant, comme cela a déjà été évoqué, il n'emprunta pas la voie normale de l'article 89, mais décida de soumettre ce projet de révision directement à la procédure de référendum prévue à l'article 11 de la Constitution, ce qui lui permettait d'éviter la discussion du texte et son vote par les deux assemblées, tout en offrant à cette réforme une légitimité démocratique forte, celle exprimée par le peuple par voie de référendum. Lors du Congrès du Parti Radical réuni à Vichy, Gaston Monnerville, alors président du Sénat, n'hésita pas à dénoncer une « violation » de la Constitution par le recours à cette procédure et parla d'acte de « forfaiture ». Au lendemain du référendum, il saisit le Conseil constitutionnel de la constitutionnalité de la loi adoptée, mais ce dernier se déclara incompétent³⁴. Aucune autre autorité ne disposant de la compétence de déclarer l'utilisation de l'article 11 pour modifier la Constitution, inconstitutionnelle, la décision du Conseil constitutionnel mit fin, pour un

finances publiques [Texte voté par les deux assemblées du Parlement en termes identiques], Assemblée nationale, 13 juillet 2011).

³⁴ Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, *Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962.*

temps, au débat, sans pour autant dissiper les doutes sur la constitutionnalité de cette façon de procéder, ni régler la crise politique opposant le Chef de l'État et le Sénat.

Fort du succès du référendum du 28 octobre 1962, le président de Gaulle tenta à nouveau de contourner les assemblées en 1969 sur un sujet qui, tout autant si ce n'est plus que le précédent, suscitait beaucoup d'émoi dans la classe politique et constituait une réponse aux tensions existant depuis 1959 entre le Chef de l'État et le Sénat. En effet, le président de la République décida de soumettre au vote par référendum, organisé dans le cadre de l'article 11, un projet de loi constitutionnelle qui avait précisément pour objet la « création de régions » et la « rénovation du Sénat ». Comme dans le cas précédent de 1962, le Sénat n'était pas en mesure d'utiliser son pouvoir de veto, car la révision constitutionnelle n'empruntait pas la voie de l'article 89. Or, la « rénovation » du Sénat présentée par ce projet était en réalité une transformation importante du rôle, de la place et des compétences de l'institution. Tout d'abord, le président du Sénat perdait son rôle prépondérant en cas de vacance ou d'empêchement du président de la République, il n'assurait plus l'intérim qui devait être confié au premier ministre. Ensuite, et surtout, le projet présenté mettait fin au bicamérisme plus ou moins égalitaire instauré par le texte de 1958. En effet, les membres du Sénat perdaient l'initiative législative et le pouvoir de voter les lois. Le rôle du Sénat devenait consultatif³⁵. Il en allait de même en matière de lois organiques et de lois constitutionnelles; il était donc mis fin au pouvoir de blocage, si contesté, du Sénat. Ce projet de loi constitutionnelle proposait, en contrepartie, un Sénat fusionnant avec le Conseil économique et social, donc plus représentatif des forces économiques, sociales et culturelles de la Nation, dans la lignée des objectifs proposés par le général de Gaulle lors du Discours de Bayeux de 1946³⁶. Le Sénat « rénové » devait être composé à la fois de sénateurs représentant les collectivités territoriales, élus au suffrage universel indirect, de sénateurs représentant les activités économiques, sociales et culturelles et de sénateurs représentant les Français établis hors de France. Ces deux derniers groupes de sénateurs devaient être « désignés par des organismes représentatifs ».

Avec cette réforme, le Sénat voyait son rôle législatif et ses pouvoirs constitutionnels réduits à néant. Nul ne doute qu'une telle réforme ne put passer par la voie normale de l'article 89 de la Constitution. Il ne restait donc plus que la voie controversée de l'article 11 de la Constitution pour procéder à cette révision. Or, le président du Sénat lui-même, Alain Poher, prit la tête du fort mouvement d'opposition au projet de

³⁵ Le projet de loi constitutionnelle prévoyait de modifier notamment les articles 34 et 39 de la façon suivante : Article 34 al. 1 — « La loi est votée par l'Assemblée nationale après avis du Sénat »; Article 39 al. 1 : « L'initiative des lois appartient concurremment au premier ministre et aux membres de l'Assemblée nationale ».

³⁶ Voir également Pierre MENDES-FRANCE, *La République moderne*, Paris, Gallimard, 1962, p. 93.

réforme constitutionnelle. Le président de Gaulle ne fut pas non plus soutenu par son premier ministre, Georges Pompidou, mais il tenta de peser de tout son poids pour le succès de ce référendum en faisant valoir qu'en cas d'échec, il démissionnerait, ce qui ne fit que souligner le caractère plébiscitaire de la procédure utilisée. Le référendum eut lieu le 27 avril 1969, les Français rejetèrent le texte avec 52 % des voix, et Charles de Gaulle démissionna.

Il n'y eut pas de tentative de réforme du Sénat aussi importante par la suite, ou du moins, aussi aboutie. Au contraire, ce vote négatif confirma la légitimité du Sénat dans ses fonctions de chambre de réflexion, notamment, et dans son rôle de contrepoids au bloc majoritaire. Par la suite, il n'y eut pas non plus, de la part du pouvoir exécutif, et du Chef de l'État en particulier, de démarche aussi résolue de contournement de l'opposition des assemblées. D'ailleurs, les critiques à l'encontre du recours à cette procédure de l'article 11 conduisirent en pratique à condamner cette voie de révision de la Constitution. Les démarches de révision qui suivirent empruntèrent donc la voie normale définie par l'article 89 de la Constitution. Cela offrit cependant au Sénat l'occasion d'activer son pouvoir de blocage.

Bien que la période de crise entre le Sénat et le président de la République fut suivie d'une période d'accalmie avec l'élection de Valérie Giscard D'Estaing, en 1974, ce dernier faisant preuve d'une attention particulière à l'égard de la seconde chambre, les tensions reprirent à partir de 1981, date à laquelle le socialiste François Mitterand fut élu président de la République. Il s'en suivit une impossibilité pour la gauche de réviser la Constitution, mais aussi une grande difficulté à faire voter les réformes souhaitées sur le plan législatif. Dans 40 % des cas, le gouvernement dut donner le dernier mot à l'Assemblée nationale pour permettre l'adoption des projets de loi alors que, sous les législatures précédentes, 95 % des lois étaient adoptées d'un commun accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat³⁷. Le Sénat sera alors être considéré par la gauche comme une chambre pratiquant l'opposition systématique à tous les projets gouvernementaux. Il fut ainsi perçu comme une « chambre d'obstruction (...) une chambre de démolition ou de paralysie »³⁸. Le projet du gouvernement sur l'enseignement (dit projet « Savary », du nom du ministre chargé de l'éducation) fut d'ailleurs l'occasion pour le Sénat, en 1984, de développer l'arsenal des procédures lui permettant de faire valoir son opposition. Alors que le gouvernement déposait ce projet, contre lequel plusieurs manifestations étaient organisées, le Sénat adopta une

³⁷ Voir Gaël VAILLANT, « Le Sénat, un blocage relatif », *leJDD.fr*, 8 novembre 2012, en ligne : <<http://www.lejdd.fr/Politique/Actualite/Le-Senat-un-blocage-relatif-pour-le-pouvoir-executif-574313>> (site consulté le 30 octobre 2013).

³⁸ Vincent BOYER, *La gauche et la seconde chambre de 1945 à nos jours*, coll. « Logiques juridiques », L'Harmattan, 2007, p. 172-173.

motion proposant au président de la République l'organisation d'un référendum sur celui-ci. Le président rejeta cette proposition au motif que l'enseignement n'entrait pas dans le domaine du référendum de l'article 11³⁹. Le 12 juillet 1984, le président de la République retira le projet Savary de l'ordre du jour, décision suivie de la démission du ministre de l'Éducation et du premier ministre. Cependant, il proposa, à son tour, l'organisation d'un « référendum sur le référendum »⁴⁰, c'est-à-dire un projet de loi constitutionnelle, empruntant la voie de l'article 89, visant à modifier l'article 11 de la Constitution, en vue de permettre aux Français de se prononcer sur les « garanties fondamentales des libertés publiques »⁴¹. Lorsque le texte lui fut soumis, le Sénat fit valoir qu'il souhaitait que soient introduites dans ce texte des garanties institutionnelles. Il utilisa alors par deux fois la technique de la question préalable, qui permet à l'Assemblée de faire valoir son opposition au texte avant tout examen au fond⁴², pour rejeter le texte avant qu'il ne soit discuté. La réforme constitutionnelle, tout comme la réforme législative, fut donc un échec pour le président de la République.

Quelques années plus tard, en 1990, sous le second mandat du président Mitterrand, une nouvelle tentative de réforme constitutionnelle essuya un échec. Il s'agissait, à l'initiative du ministre de la Justice, Robert Badinter, d'introduire un contrôle *a posteriori* de constitutionnalité des lois, c'est-à-dire permettre que le Conseil constitutionnel soit saisi de l'examen de dispositions législatives déjà entrées en vigueur et appliquées⁴³. Le Sénat s'opposa à ce projet en présentant et en maintenant des amendements refusés par l'Assemblée nationale, ce qui conduisit à l'impossibilité d'adopter un texte en termes identiques.

³⁹ Dans sa version de 1984, l'article 11 al. 1 de la Constitution prévoyait, en effet, que : « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant un accord de Communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ».

⁴⁰ Voir Louis FAVOREU, « Le référendum sur le référendum : Exemple d'un débat anachronique », dans Dominique COLAS et Claude EMERI (dir.), *Droit, institutions et systèmes politiques, Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, PUF, 1988, aux pages 79-91.

⁴¹ Doc. Sénat, 1983-1984, n° 480.

⁴² Règlement du Sénat, art. 44.3°, en ligne : <<http://www.senat.fr/reglement/reglement26.html>> (site consulté le 30 octobre 2013).

⁴³ Projet de loi constitutionnelle portant révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution et instituant un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception n° 1203 déposé à l'Assemblée nationale le 30 mars 1990.

Aucune révision constitutionnelle n'interviendra avant celle du 25 juin 1992⁴⁴, justifiée par la volonté de ratification du Traité de Maastricht concernant l'Union européenne et permettant de lever les inconstitutionnalités précédemment relevées par le Conseil constitutionnel.

La droite revint au gouvernement à la suite des élections législatives de mars 1993. Un certain nombre de réformes constitutionnelles purent aboutir dont, en juillet 1993, celle sur le Conseil supérieur de la magistrature, la Haute Cour de justice de la République et la responsabilité pénale des membres du gouvernement. Mais dans ce même texte, des dispositions similaires à celles du projet de loi constitutionnelle de 1990 sur l'exception d'inconstitutionnalité furent supprimées par le Sénat qui fut suivi en cela par l'Assemblée nationale⁴⁵.

Ce qui a été reproché au Sénat dans la période de 1959 à 1969, puis lors de l'accession de la gauche au pouvoir en 1981, jusqu'en 1986, puis de 1988 à 1993, et de 1997 à 2002, fut non pas de s'opposer à une révision constitutionnelle, voire plus largement aux projets de réformes pour des raisons techniques, mais pour des raisons politiques⁴⁶. L'existence du Sénat dans un État unitaire comme la France est en effet souvent justifiée par des raisons techniques. Le Sénat aurait, en tant que « chambre de réflexion », vocation à porter une attention particulière à la qualité de la loi. Par ailleurs, son mode de désignation, qui en fait une chambre moins « docile » que l'Assemblée nationale au fait majoritaire⁴⁷, lui confère une plus grande autonomie, ce qui est censé se traduire par une plus grande distance des sénateurs, en terme de vote partisan, par rapport aux projets examinés. Or, il est indéniable que, pendant les périodes évoquées, la force de contestation et d'opposition du Sénat s'est exprimée à l'encontre des projets d'un homme, le général de Gaulle, ou d'un parti politique majoritaire à l'Assemblée nationale, mais de tendance opposée à la majorité du Sénat. Le Sénat a alors ouvertement pratiqué l'obstruction, ce qui a eu pour effet de freiner la politique de réforme gouvernementale⁴⁸. Et force est de constater qu'effectivement, lorsque la gauche a été majoritaire à l'Assemblée nationale, peu de révisions constitutionnelles ont abouti⁴⁹. D'où le constat amer de Pierre Mauroy en 1996 : « Le problème, c'est que

⁴⁴ Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre « des Communautés européennes et de l'Union européenne ».

⁴⁵ Projet de loi constitutionnelle portant révision de la constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VII, VIII, IX et X (dispositions modifiant le titre VII) — 10 mars 1993.

⁴⁶ Vincent BOYER, préc., note 38, p. 187.

⁴⁷ Voir Franck LAFFAILLE, préc., note 11, à la page 511.

⁴⁸ Vincent BOYER, préc., note 38, p. 186 et suiv.

⁴⁹ Celle du 25 juin 1992 sur le Traité de Maastricht et celle du 2 octobre 2000 sur la réforme de la durée du mandat présidentiel qui faisait l'objet d'un consensus politique et même national pour limiter les risques de cohabitation.

notre Constitution est aujourd'hui facile à réviser par la droite, comme on a pu le constater en 1993, et reste impossible à réviser par la gauche »⁵⁰.

Ainsi, du point de vue de la droite, le pouvoir de blocage du Sénat peut-être perçu comme un mythe, puisque le Sénat ne s'est pas systématiquement opposé aux nombreuses révisions constitutionnelles qui ont été réalisées; mais ce pouvoir de blocage du Sénat a été une réalité difficilement acceptable pour la gauche, d'autant que la droite a été majoritaire au Sénat jusqu'en 2011. Ainsi, pour certains, l'opposition du Sénat illustre le principe de l'autonomie sénatoriale, alors que, pour d'autres, cette opposition est la simple mise en œuvre d'un pouvoir d'obstruction partisan. Ce pouvoir de blocage des réformes, en particulier constitutionnelles, s'il est réel, doit cependant être relativisé, sauf à conduire tôt ou tard à une réforme des pouvoirs du Sénat.

3. L'utilité d'une réforme?

Si l'on a tendance à insister sur les réactions extrêmes du Sénat, et donc l'utilisation de son droit de veto afin de bloquer une réforme, cela ne doit pas faire oublier que le fait qu'il soit placé sur un pied d'égalité avec l'Assemblée nationale, en matière de révision constitutionnelle comme en matière de lois organiques relatives au Sénat, lui donne non seulement la possibilité de s'opposer, mais aussi celle de négocier. En effet, l'absence d'utilisation du droit de veto n'empêche pas pour autant le Sénat, fort de la prérogative de blocage dont il dispose, de peser de tout son poids lors des discussions d'une réforme. Le droit de veto devient ainsi un instrument de négociation. En témoignent, par exemple, le comportement, les propositions et parfois l'autocensure⁵¹ du Sénat lors de la réforme de 2003 sur l'organisation décentralisée de la République⁵², ou encore lors de la réforme de 2008 sur la modernisation des institutions de la V^e République⁵³. Cette dernière modifia trente-neuf articles de la Constitution, en introduisit neuf, et renvoya à de nombreuses lois organiques pour permettre son application. Entre le dépôt du projet de loi à l'Assemblée nationale et son vote par le Congrès, trois mois seulement se sont écoulés. Il y eut deux lectures devant chaque assemblée, et des propositions

⁵⁰ Pierre MAUROY, « Le Sénat, chambre de la décentralisation », (1996) 30 *Pouvoirs locaux*, 29.

⁵¹ Sur l'« autocensure majoritaire », voir Vincent BOYER, « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire? », (2011) 85 *Revue française de droit constitutionnel*, 52-53.

⁵² Voir les débats parlementaires relatifs à la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 en ligne sur le site des assemblées parlementaires et Sophie DE CACQUERAY, « Le Sénat et la révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République », *Communication lors du VI^e congrès de l'Association française des constitutionnalistes*, Atelier n° 6, Montpellier, 2005, en ligne : <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes6/CACQUERAY.pdf> (site consulté le 30 octobre 2013).

⁵³ Voir les débats parlementaires relatifs à la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

d'amendements de la part du Sénat, notamment, qui ne furent pas suivies devant l'Assemblée nationale, sans que pour autant la réforme soit volontairement ralentie ou bloquée. L'ampleur, la diversité des thèmes abordés et la symbolique de la modernisation des institutions se prêtaient particulièrement à la recherche d'un consensus sur le texte soumis au vote.

Le pouvoir de négociation permet également au Sénat de se réserver quelques avantages⁵⁴. Ainsi, lors de la révision constitutionnelle de 1992 relative à l'insertion d'un nouveau titre dans la Constitution afin de permettre la ratification du Traité de Maastricht, le Sénat a obtenu que la loi organique relative au droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'UE résidant en France soit, comme pour les lois organiques relatives au Sénat, adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées⁵⁵. De même, lors de la révision de 2003 sur l'organisation décentralisée de la République, le Sénat obtint une priorité d'examen sur les projets de loi relatifs à l'organisation des collectivités territoriales ainsi que sur ceux portant sur les instances représentatives des Français établis hors de la France⁵⁶.

En revanche, on ne peut pas systématiquement prédire que telle ou telle majorité sénatoriale soutiendra ou, au contraire, s'opposera à une réforme constitutionnelle. Ceci est la pleine manifestation de l'autonomie sénatoriale. Ainsi, en 2013, de nouvelles oppositions se sont manifestées de la part du Sénat qui pourtant connaît, pour la première fois depuis le début de la Cinquième République, une majorité de gauche, certes plurielle, depuis les élections sénatoriales du 25 mars 2011. En effet, quatre projets de loi constitutionnelle avaient été annoncés en Conseil des ministres, le 13 mars 2013, portant respectivement sur l'inscription de la notion de « Démocratie sociale » dans la Constitution⁵⁷, les incompatibilités applicables à l'exercice des fonctions gouvernementales et la composition du Conseil constitutionnel⁵⁸, la réforme du Conseil supérieur de la magistrature⁵⁹, la responsabilité juridictionnelle du président

⁵⁴Voir Pascal JAN, « Le Sénat, une assemblée controversée », dans *La Ve République, évolutions et débats, Cahiers français*, n° 332, 2006, à la page 59.

⁵⁵ Constitution, art. 88-3.

⁵⁶ Introduction d'un nouvel alinéa à l'article 39 de la Constitution disposant que « Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat ». La deuxième partie de cette disposition fut supprimée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

⁵⁷ Projet de loi constitutionnelle n° 813.

⁵⁸ Projet de loi constitutionnelle n° 814.

⁵⁹ Projet de loi constitutionnelle n° 815.

de la République et des membres du gouvernement⁶⁰. Le président de la République avait annoncé que le Congrès serait réuni à Versailles le 22 juillet afin de décider de l'adoption de ces projets de loi.

Or, au début de juillet 2013, le texte portant sur la réforme du Conseil supérieur de la magistrature a été soumis au Sénat qui, par voie d'amendement, et à la suite d'une alliance entre l'UMP, les centristes et le RDSE, a remis en cause la substance même de la réforme proposée. Le Congrès de Versailles a été par la suite ajourné ainsi que l'inscription à l'ordre du jour des assemblées des autres projets de réforme constitutionnelle. Cet échec montre qu'une fois de plus, au Sénat, aucune majorité n'est acquise.

Par ailleurs, si l'on peut critiquer le Sénat d'avoir parfois été excessif en passant de l'opposition à l'obstruction volontaire, on ne peut pour autant lui reprocher de jouer pleinement un rôle politique dans les institutions, rôle qui découle de la Constitution. Ainsi, Alain Poher soulignait-il, lors de son discours de fin de législature en 1977, que « Le Sénat ne sera jamais une chambre d'enregistrement [...] le Sénat est avant tout une chambre de réflexion ». Cependant, dans un système qui se veut bicaméral égalitaire même « relatif », la réflexion peut aller jusqu'à la contradiction. Ainsi, Paul Smith rappelle qu'« Une seconde chambre qui ne contraint pas la majorité, qui ne contraint pas un gouvernement à la réflexion, bref, une seconde chambre qui ne conteste plus la volonté de l'Assemblée nationale et de l'exécutif ne sert plus à rien »⁶¹. Ainsi, Philippe Lauvaux n'hésite pas à parler d'ailleurs d'un « devoir d'opposition »⁶² de la part de la chambre haute.

En outre, il est risqué de la part du Sénat de pratiquer une opposition systématique, car là n'est pas son rôle. Bien au contraire, le Sénat gagne à collaborer à la bonne marche des institutions, sans quoi son existence pourrait de nouveau être remise en cause. Ainsi, le Sénat, fort de son mode d'élection et, de fait, de sa composition différente de celle de l'Assemblée nationale dispose d'une autonomie plus grande par rapport aux partis politiques. Certes, au fil du temps, à partir du milieu des années 1970, les clivages partisans droite-gauche se sont installés au Sénat, favorisant une bipolarisation de celui-ci et l'émergence d'une « majorité sénatoriale »⁶³ pouvant tantôt soutenir, tantôt s'opposer à la majorité gouvernementale. Cependant, comme le note Vincent Boyer, il serait regrettable que la tradition d'autonomie et d'indépendance des sénateurs par rapport aux contingences politiques s'efface au profit d'un Sénat plus dépendant des

⁶⁰ Projet de loi constitutionnelle n° 816.

⁶¹ Paul SMITH, préc., note 2, à la page 97.

⁶² Philippe LAUVAUX, « Quand la deuxième chambre s'oppose », (2004) 108 *Pouvoirs*, 81.

⁶³ Vincent BOYER, préc., note 51, 41-68.

partis politiques, car cela remettrait en cause l'intérêt même du bicamérisme⁶⁴. Ceci justifie que le mode de désignation des sénateurs puisse rester différent de celui des députés.

Enfin, le pouvoir de veto absolu du Sénat en matière de loi constitutionnelle et de loi organique relative au Sénat, s'il peut ralentir fortement une réforme du Sénat, ne l'interdit pas pour autant de manière définitive. Certes, la réforme proposant la « rénovation du Sénat », en 1969, a échoué, mais pour cause : il s'agissait de le dénaturer complètement, ce qui aurait été une modification majeure de la Constitution de 1958, sans que celui-ci soit en mesure de prendre part aux débats le concernant. Cependant, de nombreuses réformes ont touché le Sénat depuis 1958, que ce soit par voie de révision constitutionnelle, ou par voie législative. Certes, par voie constitutionnelle, la perspective d'une réforme qui affaiblirait le Sénat reste faible en raison, justement, du pouvoir de blocage dont il dispose et qui lui permet de se préserver. Cependant, l'Assemblée nationale ne s'opposerait-elle pas de la même manière si son rôle et ses prérogatives étaient en jeu?

Plusieurs réformes sont intervenues et visaient non pas le Sénat précisément, mais les prérogatives du Parlement en général. Celles-ci n'ont cessé d'être renforcées à chaque fois que l'occasion s'est présentée, ces réformes tentant par ailleurs de répondre à un souhait de revalorisation du Parlement par rapport au pouvoir exécutif. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions comporte, à ce propos, plusieurs dispositions conférant de nouvelles prérogatives au Parlement, en particulier dans ses fonctions de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, comme en atteste la rédaction de l'article 24 de la Constitution⁶⁵. Certes, sous cette même disposition, concernant le Sénat, la révision constitutionnelle aurait pu aller plus loin en mentionnant le critère démographique pour la détermination du collège électoral sénatorial, option qui était d'ailleurs prévue dans le projet de loi tel qu'il avait été déposé devant l'Assemblée nationale⁶⁶. Cependant, cette option n'a pas été retenue par le Sénat lui-même. À l'inverse, il proposait d'indiquer, dans un premier temps, qu'il est élu « par un corps électoral essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes locales » et ce « afin que toute adaptation éventuelle du régime électoral sénatorial préserve sa légitimité spécifique de chambre

⁶⁴ *Id.*, 55.

⁶⁵ Voir sur ce point notamment *Une Nouvelle Constitution? (Commentaire article par article du texte de la loi du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République)*, *Petites Affiches*, 19 décembre 2008, n° 254, en ligne sur *Lextenso.fr* et Richard GHÉVONTIAN, Xavier MAGNON, Marthe STÉFANINI, préc., note 11.

⁶⁶ Modification qui avait été proposée par le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République en 2007, (proposition n° 83).

parlementaire élue au suffrage universel indirect et émanant de la démocratie locale, fondement du bicamérisme différencié »⁶⁷. Puis, il a supprimé cette modification par voie d'amendement⁶⁸, souhaitant privilégier une « autoréforme ». Cette option a été validée par l'Assemblée nationale et a eu pour conséquence le *statu quo* sur ce point lors de la révision de 2008. Cependant, cette réforme, n'ayant pas pu passer par la voie constitutionnelle, a emprunté la voie législative. En effet, et de manière plus générale depuis le début de la Cinquième République, plusieurs lois organiques et ordinaires ont visé directement le Sénat. Par exemple, parmi les plus récentes et les plus importantes, la loi organique n° 2003-696 du 30 juillet 2003 a eu pour objet la réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que la composition du Sénat. La durée du mandat de sénateurs est passée de 9 à 6 ans. Le renouvellement du Sénat se fait désormais par moitié tous les trois ans. Cette loi organique a été accompagnée de la loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 portant sur la réforme de l'élection des sénateurs. Cette loi actualisa enfin⁶⁹, de manière controversée⁷⁰, la répartition des sièges des sénateurs en fonction du recensement de la population en 1999. En revanche, elle releva de nouveau le seuil à partir duquel les sièges des sénateurs seraient désignés au scrutin proportionnel⁷¹. Ce relèvement n'était pas favorable à la gauche, chroniquement plus favorisée par un scrutin à la proportionnelle⁷². À ce sujet, à la suite des élections sénatoriales de 2011 donnant une victoire à la gauche, le professeur Jean-Pierre Dubois dénonçait : « On peut très bien conserver le bicaméralisme (utile pour la qualité du travail parlementaire), et le principe d'une représentation des territoires par la seconde chambre, tout en mettant fin à cette manipulation du suffrage universel qui donne la majorité à la minorité et réservait – jusqu'à présent – à la droite le pouvoir de révision constitutionnelle, ce qui n'existe dans aucune autre démocratie. Le scandale n'est pas que la gauche n'ait jamais gagné auparavant, mais que le Sénat ait été organisé pour déformer la volonté des électeurs au profit (perpétuel, espérait-elle...) de la droite »⁷³.

⁶⁷ Rapport n° 387 (2007-2008) de M. Jean-Jacques Hysté fait au nom de la commission des lois, déposé le 11 juin 2008.

⁶⁸ Amendement n° 103 rect. (1^{re} lecture).

⁶⁹ La répartition précédente datait d'un recensement de 1975.

⁷⁰ Voir notamment Pierre JAN, préc., note 54, aux pages 59-60, François ROBBE, « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », (2003) 56 *Revue française de droit constitutionnel*, 725-758 (spéc. p. 740 et suiv.) et la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-475 DC du 23 juillet 2003.

⁷¹ Ce seuil était passé de cinq sièges ou plus par département à trois ou plus par département avec la loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000 (art. 10) adopté sous le gouvernement Jospin. En 2003, ce seuil est relevé à 4 sièges de sénateurs ou plus par départements.

⁷² Voir Dider MAUS, « Libres propos sur le Sénat », (1993) 64 *Pouvoirs*, 95.

⁷³ « Réformer le Sénat : un projet toujours d'actualité? », *L'humanité de débats*, 7 octobre 2011, en ligne : <<http://www.humanite.fr/politique/reformer-le-senat-un-projet-toujours-dactualite-481066>> (site consulté le 30 octobre 2013).

D'autres réformes plus récentes sont encore intervenues. La loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 sur l'élection des députés et des sénateurs abaisse notamment de 30 à 24 ans l'âge d'éligibilité des sénateurs et harmonise le régime des incompatibilités et des inéligibilités avec celui des assemblées locales. Enfin, la loi n° 2013-702 du 2 août 2013 relative à l'élection des sénateurs, adoptée après une seule lecture devant chaque assemblée, ce qui doit être souligné, vise, en particulier, une meilleure représentation des zones urbaines au Sénat. L'« autoréforme » évoquée, notamment lors de la révision constitutionnelle de 2008, a pris corps à travers ce texte. L'article 1 de cette loi, modifiant l'article L. 280 du Code électoral, introduit le critère démographique qui avait été auparavant évoqué. Il dispose que : « La composition du collège électoral appelé à élire les sénateurs assure, dans chaque département, la représentation des différentes catégories de collectivités territoriales et de la diversité des communes, en tenant compte de la population qui y réside ». Par ailleurs, le scrutin à la proportionnelle a été élargi, puisqu'il vise désormais les départements élisant 3 sénateurs ou plus (et non plus 4) revenant au régime instauré en 2000⁷⁴. Ainsi, près de 75 % des sièges sont désormais soumis au scrutin proportionnel contre à peine plus de 50 % sous l'empire de la législation de 2003. La réforme a également tenté de corriger une surreprésentation des zones rurales peu peuplées au détriment des zones urbaines peuplées⁷⁵, qui était aussi l'une des critiques importantes faites à l'encontre du corps électoral sénatorial.

En définitive, le Sénat s'est transformé très progressivement par la voie législative ces dernières années, dans un sens qui devrait favoriser désormais l'alternance politique. Il n'est donc pas impossible de réformer le Sénat français, même s'il dispose véritablement d'une arme pour préserver ses prérogatives.

Dès lors, après tant d'années de fonctionnement des institutions, apparaît-il encore nécessaire aujourd'hui de modifier l'article 89 pour supprimer le droit de veto absolu de l'une des deux chambres? Concernant le Sénat, la question peut se poser au regard de l'actualité qui souligne que, sans une majorité forte et soudée, une réforme constitutionnelle peut difficilement aboutir, sauf si le texte même de la réforme fait consensus au sein de la classe politique. La réputation d'indocilité du Sénat français ne se dément donc pas. Cependant, n'a-t-on pas trop tendance à oublier l'utilité de ce droit de veto? N'est-il pas, avant tout, un gage de stabilité de la Constitution de la V^e République permettant d'éviter que chaque nouvelle majorité marque le texte

⁷⁴ Code électoral, art. L. 295.

⁷⁵ Voir l'article L. 285 du Code électoral qui dispose : « Dans les communes de 9000 habitants et plus, tous les conseillers municipaux sont délégués de droit.

En outre, dans les communes de plus de 30 000 habitants, les conseils municipaux élisent des délégués supplémentaires à raison de 1 pour 800 habitants en sus de 30 000 ».

constitutionnel de son empreinte? Sans être trop rigide ni justifier l'inertie, la Constitution n'a-t-elle pas vocation à résister au temps qui passe et aux majorités qui se succèdent?

Pour le Sénat, dont la préservation de l'autonomie est indispensable, tout est donc question de modération dans l'usage de cette prérogative.