

On admet classiquement que le bicamérisme est un élément d' « émulation »¹ du parlementarisme. À ce titre, deux fonctions principales peuvent lui être attribuées : elles sont décrites par les termes de *représentation* et de *redondance* par Anthony MUGHAN et Samuel PATTERSON² et correspondent en quelque sorte à la performance représentative du bicamérisme d'une part, et à son effectivité modératrice - tant politique que technique - de contre-pouvoir. Les modalités du bicamérisme varient grandement d'un État à l'autre, mettant plus ou moins l'accent sur l'une ou l'autre de ces fonctions, et ce en attribuant des caractéristiques propres à la seconde chambre du parlement. C'est en effet la différenciation qui fait la raison d'être du bicamérisme et rend indispensable à la pérennité de toutes les secondes chambres «une structure spécifique, qui leur confère identité, personnalité, originalité»³. Meg RUSSEL considère également que trois éléments sont importants pour le fonctionnement effectif d'une seconde chambre : des pouvoirs significatifs, une légitimité propre de cette chambre et une composition différente entre les deux chambres du parlement⁴. Dans le cas contraire, elles sont au pire condamnées au déclin politique voire à la disparition en cas de changement de régime, au mieux à une redéfinition de leur identité. Le droit comparé le révèle assurément - hors le cas spécifique du bicamérisme fédéral -, l'histoire française le démontre également.

Le cas de l'actuel Sénat français ne fait pas exception. L'institution parlementaire, dès lors qu'elle s'inscrit dans le cadre d'un régime républicain théoriquement unitaire et fondé sur le principe d'égalité juridique, ne saurait logiquement, par sa structure, remettre en cause ces fondements. La V^e République, à l'instar des précédentes, ne peut donc *a priori* attribuer à sa seconde chambre un rôle autre que celui d'une modération politique et technique du pouvoir. Pour leur permettre d'exercer une telle fonction, les modalités de désignation et le mandat des sénateurs doivent présenter certains particularismes : âge d'éligibilité différent, nombre d'élus différent, élection indirecte, renouvellement partiel et périodique, différences de circonscriptions et de système électoral...le tout établissant une représentation différenciée, afin de ne pas créer un « doublon » politique de la première chambre. Mais, même s'il s'agit de la représenter autrement, il s'agira toujours de représenter la nation entendue comme une collectivité de citoyens prise dans son ensemble.

Ces particularismes, qui déterminent en grande partie la composition et le positionnement politique du Sénat, font depuis toujours l'objet de critiques, notamment de la part de la gauche qui dénonce fréquemment l'immobilisme, le conservatisme et le déficit démocratique supposés de la seconde chambre. Ils font également régulièrement l'objet de propositions de réformes, plus ou moins précises et idéalistes. Jean MASTIAS le constatait déjà en 1980 : « *Aucune institution française, plus que le Sénat, n'offre l'image de la stabilité, de la sérénité, de la sécurité des opinions et des carrières. Aucune, pourtant, n'a jamais*

¹ Jean GICQUEL, Jean-Éric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 29^e éd., 2015, p. 665.

² Anthony MUGHAN, Samuel PATTERSON, « *Senates and the Theory of Bicameralism* », in Anthony MUGHAN & Samuel PATTERSON (dir.), *Senates, Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio State University Press, Cleveland, 1999, pp. 10-16.

³ V. Patrice GÉLARD, « À quoi peut donc bien servir une seconde Chambre en démocratie? », in *Le nouveau constitutionnalisme, Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC*, Economica, 2001, pp. 139-148.

⁴ Meg RUSSEL, *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, Oxford University Press, 2000, p. 50.

pareillement vécue sous l'emprise perpétuelle de la menace du changement. La question de la réforme de la Haute Assemblée est permanente d'âge en âge »⁵. Il y a là très certainement un premier paradoxe - pour reprendre les termes de l'auteur - qui veut que les critiques de la seconde chambre aillent de pair avec son existence.

Pour répondre à ces demandes d'évolution et pour en devancer certaines, plusieurs réformes sont venues, depuis le début des années 2000, « moderniser » la physionomie et le fonctionnement de l'institution dans un souci d'affirmation de sa légitimité. « *L'objectif de modernisation* »⁶ est en effet, depuis un certain temps déjà, présenté comme la principale ligne de conduite d'un Sénat qui doit surmonter les difficultés rencontrées en matière d'«*adaptation au mode de gestion des sociétés contemporaine* »⁷. Cette idée était déjà mise en avant par le président Monory, elle a été largement reprise par ses successeurs⁸. On a ainsi pu assister à un « lissage » des particularismes de la seconde chambre qui avait d'ailleurs, dans une moindre mesure, touché en son temps le Sénat de la III^e⁹ et frappé, cette fois-ci de front et *a fortiori*, le Conseil de la République. Or, ainsi que l'affirme Karen Fiorentino dans sa thèse, « *bien plus qu'un mode de rationalisation du pouvoir législatif, la seconde Chambre renvoie, en France, à une recherche intellectuelle sur l'identité nationale et cela dès les premiers débats constitutionnels et révolutionnaires* »¹⁰. Aborder les « modernisations » récente du Sénat suppose donc d'entendre ce terme de manière générique, afin d'étudier largement des réformes advenues, envisagées ou simplement prospectives. Un tel exercice a le mérite de faire ressortir les ambiguïtés consubstantielles au bicamérisme républicain mais, aussi et surtout, de révéler certains paradoxes qui résultent, d'une part, du caractère antinomique de mouvements successifs ou parallèles de modernisations et, d'autre part, de l'aspect contradictoire que certaines modernisations advenues ou souhaitées présentent au regard du droit positif. Le Sénat français s'inscrit en effet dans un système institutionnel et politique global dont il reste, en tout état de cause, l'une des « *variables déterminantes* »¹¹. Ses « modernisations » sont donc tout autant à apprécier pour elles-mêmes qu'au regard d'un système dont les mutations visent avant tout à tenter de répondre aux désormais classiques « crise de la loi » et « crise de la représentation »¹².

Il importe donc de prendre la mesure, en rappelant leur contenu, des réformes récentes ayant touchées le Sénat et de dresser un tableau des propositions récurrentes visant cette

⁵ Jean MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République : réforme et renouveau*, Economica, 1980, p. 5.

⁶ Jean-Pierre DUPRAT, *L'influence de la Constitution sur la vie parlementaire*, in Bertrand MATHIEU (dir.), *1958 - 2008 : Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Dalloz, 2008, p. 254.

⁷ CAMBY Jean-Pierre, SERVENT Pierre, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Montchrestien, 5^e éd., 2011, p. 9.

⁸ *Avec les sénateurs, le président Gérard Larcher engage le Sénat dans une modernisation globale*, Communiqué de la présidence du Sénat, 7 avril 2009.

⁹ Principalement par le biais de la loi du 14 août 1884 portant révision partielle des lois constitutionnelles et de la loi du 9 décembre 1884 portant modification aux lois organiques sur l'organisation du Sénat et l'élection des sénateurs. V. Karen FIORENTINO, *La seconde chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques (1789-1940)*, Dalloz, 2008, p. 427.

¹⁰ Karen FIORENTINO, *La seconde chambre...*, op. cit., pp. 7-8.

¹¹ Marie-Anne COHENDET, « Le système de variables déterminantes », in *Constitutions et pouvoirs : Mélanges Jean Gicquel*, Montchrestien, 2008, pp. 119-131.

¹² V. par ex. Pierre ALBERTINI, *La crise de la loi : déclin ou mutation ?*, LexisNexis, coll. Essais, 2015.

institution (I). Il sera ensuite possible de constater l'incohérence, l'incertitude voire l'imprudence qui caractérisent un certain nombre de ces évolutions advenues ou envisagées (II).

I - La « modernisation » du Sénat : réformes advenues et propositions récurrentes

De nombreuses réformes sont déjà venues changer le visage de l'institution sénatoriale, principalement dans une optique de « modernisation » et de « démocratisation » (A). D'autres sont fréquemment envisagées (B).

A. Les « modernisations » advenues

1°) Les réformes du Sénat

Toute réforme de la seconde chambre intervient nécessairement à un ou plusieurs niveaux de la hiérarchie des normes du droit institutionnel ou parlementaire. C'est en effet à la **Constitution** qu'il revient de définir les deux caractéristiques essentielles de l'élection sénatoriale : le suffrage universel indirect et le principe du renouvellement partiel énoncé implicitement par l'article 32 de la Constitution. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'effectif maximum du Sénat est en outre fixé à 348 sénateurs. Aux termes de l'article 25 de la Constitution, il revient à la **loi organique** le soin de déterminer le nombre des sénateurs, les conditions de leur éligibilité, notamment l'âge minimum pour se présenter au Sénat, la durée du mandat, le rythme du renouvellement, les règles relatives au remplacement des sénateurs, le principe de la distribution des sièges entre séries, ainsi que la composition du corps électoral. Pour toutes ces matières, l'accord du Sénat est d'ailleurs requis car le législateur organique ne peut y intervenir qu'au moyen d'une « loi organique relative au Sénat »¹³. À la **loi ordinaire** revient la distribution effective des sièges de sénateurs entre les séries, la répartition des sénateurs entre les circonscriptions et la détermination de la composition du collège sénatorial. Au **règlement du Sénat** et à l'**instruction générale du bureau** reviennent, enfin, l'encadrement du fonctionnement interne et de la discipline.

La première réforme qu'il convient de mentionner est celle de 2003¹⁴. Cette réforme est une « auto-réforme », adoptée par le Parlement à l'initiative du président Poncelet et sur le fondement du rapport Hoeffel de 2002¹⁵, qui émettait notamment des propositions concernant l'âge d'éligibilité des sénateurs, la durée de leur mandat, le renouvellement partiel, la répartition des sièges entre départements, le seuil d'application de la proportionnelle, la

¹³ Alain DELCAMP, « La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme rationalisé », *RFDC*, 2011/3 n°87, pp. 489-495.

¹⁴ Auparavant, la loi du 6 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs était venue étendre l'application du scrutin proportionnel aux départements élisant plus de trois sénateurs et la seule réforme constitutionnelle aboutie était celle qui avait renforcé le rôle du Sénat quant à l'adoption de la loi organique prévue à l'article 88-3 de la Constitution et relative au droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales.

¹⁵ *Rapport du Groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale*, présenté par Daniel Hoeffel au bureau du Sénat le 2 juillet 2002.

composition du collège électoral du Sénat, ainsi que les modalités d'identification du rôle spécifique du Sénat concernant la représentation des collectivités territoriales. La **proposition de loi organique n°2003-696** portant réforme de la durée du mandat et de l'élection des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat et la **proposition de loi ordinaire n°2003-697** portant réforme de l'élection des sénateurs, toutes deux adoptées définitivement par le Parlement le 7 juillet 2003, sont venues, pour une large part, concrétiser ces différents points. La loi organique est venue « moderniser » le Sénat sur un double plan¹⁶ : elle a abaissé l'âge requis pour l'éligibilité, qui est ainsi passé de 35 à 30 ans, et elle a réduit la durée du mandat des sénateurs de 9 à 6 ans en adaptant, en conséquence, le principe du renouvellement triennal qui, maintenu, est désormais organisé sur deux séries tous les trois ans au lieu de trois séries. Elle a également augmenté le nombre de sièges de sénateurs de 25. La loi ordinaire est, pour sa part, intervenue afin de distribuer ces sièges, pour permettre à certains départements d'élire un nombre plus important de sénateurs sans qu'aucun n'en élise moins, et de revaloriser certaines collectivités d'Outre-mer, cela afin de tenir compte de l'évolution démographique, conformément aux incitations du Conseil constitutionnel¹⁷. Elle a également impacté le mode de scrutin en venant modifier la variable déterminante retenue par la loi du 10 juillet 2000, en prévoyant l'application du scrutin majoritaire dans les départements à partir du seuil de trois sénateurs à élire et en conservant la représentation proportionnelle à partir de quatre, contre deux et trois précédemment.

Cette variable a par la suite été ramenée à son niveau de 2000 par la **loi n° 2013-702 du 2 août 2013 relative à l'élection des sénateurs**, qui a par ailleurs modifié le collège électoral du Sénat en faisant passer la tranche d'attribution de délégués supplémentaires aux communes « urbaines » de plus de 30 000 habitants de 1000 à 800 habitants, allant cette fois-ci également, d'après l'exposé des motifs du texte dans le sens d'une « *meilleure représentation démographique* ». Entre-temps, la **loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs** était venue abaisser encore l'âge d'éligibilité des sénateurs de 30 à 24 ans, suite à un amendement introduit à cet effet par la commission des lois du Sénat.

La deuxième réforme réside dans les dispositions de la **loi constitutionnelle du 28 mars 2003, n°2003-276 et relative à l'organisation décentralisée de la République**, qui est venue, sur fond d'« acte 2 de la décentralisation », inscrire au deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution le principe selon lequel les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales doivent en premier lieu être soumis au Sénat. Cette priorité, pour laquelle le Sénat, son président et le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin ont longuement bataillé¹⁸, s'inspirait d'une proposition de loi constitutionnelle adoptée par le Sénat dans le cadre de son ordre du jour réservé le 26 octobre 2000¹⁹ et qui visait à consacrer le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales et reconnaître au Sénat un

¹⁶ Michel VERPEAUX, « Le Sénat et ses réformes » in « Pour un vrai Sénat des territoires », *Pouvoirs Locaux*, n°67, IV/2005, p. 59.

¹⁷ C. Cel., n°2000-431 DC, 6 juillet 2000, *Loi relative à l'élection des sénateurs* ; C. Cel., n°2001-18 ELEC, *Hauchemaille et Marini*.

¹⁸ Robert HANICOTTE, « Priorité au Sénat », *Pouvoirs* 2004, n°111, pp. 159-176.

¹⁹ Proposition de loi constitutionnelle n°432 relative à la libre administration des collectivités et à ses implications fiscales et financières.

droit de priorité pour les textes relatifs à l'organisation de ces collectivités. Elle reprend également, *a minima*, une des préconisations formulées en la matière en 2002 par le rapport Hoeffel.

La dernière réforme, enfin, est la modification récente du règlement du Sénat, initiée par le Sénat lui-même, qui a adopté le 13 mai 2015, sur la base des propositions du groupe de réflexion sur les méthodes de travail et du groupe de travail sur la gouvernance mis en place par le président Larcher, la **proposition de résolution n°380 tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat** dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace. Elle a été complétée par les **arrêtés n° 2015-96 et n°2015-97 du 15 avril 2015 modifiant l'instruction générale du Bureau** et enfin, **un accord informel entre les groupes instituant le temps législatif concerté**²⁰. Cette réforme, qui se veut « profonde »²¹, consiste, dans ses grandes lignes²², en une restructuration temporelle du travail en séance, en un renforcement du rôle législatif des commissions permanentes et en une volonté d'exercer un contrôle renforcé des irrecevabilités (sans qu'il ait été, pour ce point précis, nécessaire de modifier le règlement). À ces aspects concernant le travail législatif à proprement parler s'ajoute une volonté d'améliorer l'articulation entre contrôle et élaboration de la loi, notamment en actant la disparition des questions cibles thématiques et en renforçant les questions d'actualité et en attribuant une sorte de droit de regard général à la conférence des présidents sur la mission de contrôle du Sénat. Des avancées intéressantes du point de vue déontologique viennent par ailleurs compléter ces points techniques, à savoir un nouveau mécanisme de retenues financières destiné à sanctionner effectivement l'absentéisme, une amélioration de la transparence financière visant les sénateurs et les groupes politiques et la possibilité de sanctionner les manquements aux obligations en matière de conflits d'intérêt.

2°) Les réformes indirectes

Ces réformes, succinctement présentées ici, sont à envisager dans une perspective plus large d'évolutions institutionnelles qui, si elles n'ont pas explicitement pour objet de toucher directement l'institution sénatoriale, ne l'impactent pas moins de manière particulière.

La **parité**, tout d'abord, est une donnée désormais largement institutionnalisée de la vie politique française. Sur le fondement de la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999, qui introduit une dérogation constitutionnelle au principe d'égalité, la loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives a été promulguée le 6 juin 2000. Elle prévoit une égalité obligatoire des candidatures pour les scrutins de liste et même une alternance des candidats de chaque sexe sur les listes, au grand dam d'ailleurs des sénateurs qui s'y étaient opposés, affirmant préférer en la matière le volontarisme à la

²⁰Jean-Éric GICQUEL, « Un nouveau train de réformes pour le Sénat - Réforme du règlement du 13 mai 2015 et décision du Conseil constitutionnel n°2015-712 DC du 11 juin 2015 », *JCP G*, n°26, 29 juin 2015.

²¹« Nous avons engagé une réforme profonde qui modifie le fonctionnement de notre institution » : Gérard LARCHER, conférence de presse de rentrée du Sénat, 3 septembre 2015.

²² Pour une analyse plus détaillée, V. Natalia CHAEVA, « La réforme du règlement du Sénat », *Pouvoirs* 2016, n°159, pp. 79-92.

contrainte²³. Cette féminisation de la vie politique impacte donc spécifiquement le Sénat du fait du mode de scrutin mixte applicable à l'élection des sénateurs, quand elle n'est que facultative pour les législatives. La gauche comme la droite s'accordent sur le fait que le scrutin proportionnel constitue le vecteur d'une féminisation accélérée des assemblées législatives. Jean-Marc Ayrault en avait même fait l'un des principaux objectifs de sa réforme de 2013. Elle l'impacte également, plus indirectement, par l'influence qu'elle exerce sur les élections locales et donc sur la composition de son collège électoral, dans les conseils municipaux des villes de plus de 3 500 habitants, dans les conseils régionaux. Cette influence a été renforcée par la loi promulguée le 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, et par la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires qui instaure le scrutin binominal paritaire à deux tours pour l'élection des conseillers départementaux.

Il est ensuite une autre donnée que l'on ne peut passer sous silence, même si l'étude de ses modalités précises n'est pas véritablement l'objet de notre propos. Il s'agit du contexte global de renouveau du droit parlementaire issu de la **révision constitutionnelle du 23 juillet 2008**. Les innovations alors introduites, qui continuent globalement de s'inscrire dans le cadre d'un parlementarisme majoritaire et rationalisé, ont considérablement influé sur les procédures et les pratiques parlementaires. Surtout, malgré un corpus commun de référence, la révision n'a de toute évidence pas touché de la même manière les deux assemblées, les normes, y compris au niveau organique, ayant été rédigée de manière à ce que chaque assemblée puisse adapter leur application²⁴. Le Sénat, fidèle à sa « *culture parlementaire de la revalorisation* »²⁵, semble ainsi, d'avantage que l'Assemblée nationale, s'en être emparé afin de consolider sa place au sein des institutions et donc affirmer son rôle de contre-pouvoir constructif. Cela explique aussi qu'il ait par la suite éprouvé la nécessité de réformer ses méthodes de travail en 2015 afin de se « mettre au niveau » de l'Assemblée nationale, bien que, là encore, il se soit avisé de coupler sa modernisation à une dynamique d'affirmation fonctionnelle visant à légitimer sa place au sein des institutions.

Le dernier point à aborder, enfin, est celui du **cumul des mandats**. Le cumul des mandats a longtemps été une donnée stable de la culture politique française et une pratique propre aux deux assemblées. Il concernait environ 75% des députés de la dernière législature et concerne actuellement environ 63 % des sénateurs²⁶, cumulards dont une proportion importante étaient ou sont à la tête d'un exécutif local. Alors que le gouvernement Jospin avait échoué à faire voter par le Parlement l'interdiction de cumuler un mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale, la loi organique du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur est venue considérablement limiter la possibilité de cumuler mandat national et mandat local pour les

²³ Aurélia TROUPEL, « Le Sénat à l'heure de la parité : une acclimatation réussie », *Pouvoirs Locaux*, n°67, IV/2005, p. 66.

²⁴ Audrey DE MONTIS, *La rénovation de la séance publique du Parlement français - Étude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Thèse Rennes 1, 2014, pp. 27 et 562.

²⁵ Philippe BLACHÈRE, « La revalorisation de l'institution parlementaire : réalité ou fiction ? », *Politeia*, n°23, 2013, pp. 189-199.

²⁶ Source : Sénat.fr.

parlementaires. Adoptée à l'issue d'un long combat politique et parlementaire marqué par l'hostilité récurrente des sénateurs²⁷ et dont la dernière étape a été la validation générale de la loi par le Conseil constitutionnel²⁸, la loi organique, dans l'optique de « *moderniser la vie publique française* », selon les termes du rapport de la « commission Jospin », vient interdire tout cumul entre un mandat national et un mandat exécutif local. Cette interdiction s'applique à compter du renouvellement de 2017 pour les députés et, suite à la précision du Conseil constitutionnel, à compter du 1^{er} octobre 2017 pour tous les sénateurs. C'est ici précisément cette application indifférenciée de la loi organique aux deux assemblées qui impacte spécifiquement le Sénat en raison de la nature précisément différenciée de sa fonction de représentation, inévitablement liée aux intérêts locaux.

B. Les « modernisations » proposées

Plus nombreuses encore et bien plus diversifiées sont les propositions de réformes régulièrement émises par les politiques, par la doctrine voire par certains auteurs imaginatifs. Il serait vain et fastidieux de prétendre toutes les présenter ici, aussi nous-contenterons nous d'en présenter les grandes tendances.

La première part de l'idée selon laquelle le Sénat serait, ou aurait potentiellement vocation à être, le « **représentant** » des **collectivités territoriales**. Elle est depuis longtemps revendiquée par les élus et l'institution eux-mêmes²⁹ à des fins de légitimation de leur mandat et de leurs pouvoirs et il est évident qu'en pratique, dans le cadre d'un État aujourd'hui décentralisé, le Sénat joue un rôle de « *vigie et veilleur* »³⁰ de cette même décentralisation et que les sénateurs, ont « *une position locale incontournable, assise sur tout un réseau de liens plus personnels que partisans* »³¹. Et le fait est que l'approfondissement de cette fonction, dont il faut souligner qu'elle se traduit en termes de prérogatives concrètes uniquement par la priorité d'examen acquise en 2003, est régulièrement proposé. La richesse de la terminologie employée en la matière en témoigne : on trouve ainsi la volonté de faire du Sénat un organe destiné à « *équitablement représenter l'échelon régional, l'échelon départemental et l'échelon communal et intercommunal* »³², à en faire une « *véritable assemblée des régions, départements et communes* »³³, plus simplement une « *chambre des territoires* »³⁴, une « *chambre des régions* » couplée à une « *chambre de débat européen* »³⁵ et parfois même un « *Bundesrat à la française* ». Cette dernière expression, employée par Michel Rocard en 1996³⁶,

²⁷Fabrice HOURQUEBIE, « Le cumul des mandats : clap de fin! », *AJDA* 2014., pp. 733- 740.

²⁸ C. Cel., n°2014-689 DC du 13 février 2014, *Loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur*.

²⁹Alain DELCAMP, *Le Sénat et la décentralisation*, Economica, 1991.

³⁰ André VIOLA, « Le Sénat, "vigie et veilleur de la décentralisation" », *Revue de la Recherche Juridique*, 2003, n°2, pp. 995-1105.

³¹ François CHEVALIER, *Le sénateur français, 1875-1995*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1998, p. 246.

³² Robert SAVY, « Plaidoyer pour un Sénat du XXI^e siècle », *Pouvoirs Locaux* 2005, n°67, p. 101.

³³ Jaques LANG, *Un nouveau régime politique pour la France*, Odile Jacob, 2004, p. 198.

³⁴ Adrien ZELLER, « Pour un Sénat chambre des territoires », *Pouvoirs Locaux* 2005, n°67, pp. 97-99.

³⁵ Proposition formulée par le sénateur membre du groupe Écologiste André GATTOLIN, « Interrogations : le bicamérisme français en débat », in *Le bicamérisme à la française : un enjeu pour la démocratie*, colloques institutionnels du Sénat, 2014, pp. 39-40.

³⁶Michel ROCARD, « Un Bundesrat à la française », *Pouvoirs Locaux* 1996, n°30, pp. 32-34.

a depuis été reprise, notamment par Guy Carcassonne³⁷, Claude Bartolone³⁸ - alors président de l'Assemblée nationale - ainsi que par le sénateur Gaëtan Gorce dans une note de travail de 2015 relative à la modernisation des institutions³⁹.

Intégrant parfois de tels éléments, une seconde tendance plus générale est celle qui réunit les propositions visant à réformer le Sénat afin de modifier, **d'améliorer sa représentativité** politique et parfois, sans que l'une paraisse exclure l'autre, de créer une représentation « organique ». Elles couvrent un très large spectre, associant à l'occasion représentation sociale, voire sociétale, modifications du mode de scrutin ou de désignation des représentants, et évolutions plus ou moins conséquentes des prérogatives de l'institution. Pour ne citer que les plus récentes, on y trouve par exemple le rapport Bartolone-Winock d'octobre 2015⁴⁰ qui aborde la question bicamérale dans le cadre d'une réflexion générale sur l'avenir des institutions. Parmi les 17 propositions formulées par le rapport, la neuvième vise à réduire le nombre de sénateurs à 200 (et le nombre de députés à 400) et la dixième, intitulée « *renover le bicamérisme* », reprend une nouvelle fois en substance les idées défendues par Duguitt en son temps⁴¹ en proposant une fusion du Sénat et du Conseil économique, social et environnemental⁴². Il est également proposé de faire du Sénat un « *pôle du contrôle parlementaire* », de lui retirer tout pouvoir de blocage en matière constitutionnelle et de régionaliser l'échelon d'élection des sénateurs. « À défaut », il est proposé de limiter les compétences du Sénat aux questions relatives aux collectivités territoriales et de faire du CESE « *la chambre du débat participatif* ». Les candidats aux dernières élections présidentielles, prétendants ou officiellement qualifiés, n'ont également pas manqué de prendre position à ce sujet. On trouvait notamment dans les programmes des candidats aux « Primaires citoyennes de la gauche » de janvier 2017 toute une batterie de propositions allant d'un Sénat composé de collèges de citoyens, d'élus des territoires et de représentants de la société civile (Benoît Hamon), à la proportionnelle intégrale au suffrage indirect (Jean-Luc Bennhamias) ou direct (François De Rugy), en passant par un recentrage sur des prérogatives territoriales (Vincent Peillon) ou l'entrée des citoyens par tirage au sort de cent sénateurs dans le contrôle politique du gouvernement et de l'exécutif français (Arnaud Montebourg)⁴³. Parmi les candidats qualifiés pour le premier tour de la présidentielle de 2017, la plupart proposait une réduction du nombre de parlementaires avec un Sénat comprenant cent (François Asselineau), ou deux-cents sénateurs (Nicolas Dupont-Aignan, Marine Le Pen, François

³⁷ Guy CARCASSONNE, « Pour un *Bundesrat* français », *Pouvoirs Locaux* 2005, n°67, pp. 104-109.

³⁸ Interview tenue le 29 janvier 2015 sur RMC.

³⁹ Gaëtan GORCE, *Un second souffle pour la V^e République - Note de travail relative à la modernisation de nos institutions et de notre système démocratique*, session 2015-2016, p. 37.

⁴⁰ *Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions - Refaire la démocratie*, Rapport n°3100, présenté par Claude BARTOLONE et Michel WINOCK, Assemblée nationale, octobre 2015, 963 p.

⁴¹ V. Léon DUGUIT, « L'élection des sénateurs : à propos des propositions de MM. Maurice Faure et Guillemet », *Revue politique et parlementaire*, n°11, tome V, 1895, pp. 300-323 ; « La représentation syndicale au Parlement », *Revue politique et parlementaire*, n°3, 1911, pp. 28-45.

⁴² « *Fusionner le Sénat et le Conseil économique, social et environnemental (CESE), en créant éventuellement une assemblée parlementaire à deux collèges, pour mieux représenter les forces actives du pays* » : « *Synthèse des propositions* », in *Rapport du groupe de travail ...*, op. cit., p. 136.

⁴³ Cette proposition diffère quelque peu de celle émise en 2005. Le député PS souhaitait alors faire du Sénat une « *chambre des opinions* » élue au scrutin proportionnel dans le cadre régional pour une durée de six ans : Arnaud MONTEBOURG, Bastien FRANÇOIS, *La Constitution de la 6^e République : Réconcilier les français avec la démocratie*, Odile Jacob, 2005, p. 77.

Fillon et, à peu de choses près, Emmanuel Macron), certains se prononçant par ailleurs pour une « *Assemblée de l'intervention populaire et du long terme émettant un avis sur l'impact écologique et social des lois* » (Jean-Luc Mélenchon) ou encore pour une chambre composée pour moitié de membres de droits (élus locaux) et de représentants de la vie économique et sociale (Jacques Cheminade), sorte de reprise *a minima* du projet avorté de De Gaulle en 1969. Par ailleurs, certaines propositions émanant notamment de la doctrine, ne préconisent pas de revoir directement le rôle du Sénat mais plus largement de reconfigurer la structure du Parlement. Dominique Rousseau, dans son ouvrage *Radicaliser la démocratie*, propose ainsi la création d'un « *Assemblée sociale délibérative* », assemblée de la société civile et assemblée législative de plein exercice⁴⁴, dont il ne fait nul doute qu'elle viendrait sur de nombreux points concurrencer la légitimité du Sénat. Enfin, on peut noter que l'on trouve parfois des suggestions plus fantaisistes chez certains auteurs au-delà de la sphère politique et juridique, à l'instar d'Aymeric Caron, souhaitant remplacer le Sénat par une chambre des intérêts animaux⁴⁵.

On le devine au terme de ce premier rappel, il ne s'agit donc pas tant de pointer les incohérences de l'institution sénatoriale en elle-même. Celle-ci a sa logique propre de revalorisation institutionnelle, s'adapte par nécessité à l'air du temps et adapte des réformes plus générales à sa culture parlementaire spécifique. Il s'agit sans doute bien davantage de pointer, à travers le cas très révélateur de la seconde chambre, les incohérences de certaines mutations et tentations du gouvernement représentatif moderne.

II - Une évolution paradoxale

En les appréciant conjointement, ou en les confrontant à un contexte institutionnel et normatif général, les réformes advenues apparaissent pour certaines comme des dispositions d'affichage, comme des moyens de compensation ou laissent planer des incertitudes (A). Le caractère improbable ou peu opportun de plusieurs réformes proposées mérite également d'être souligné (B).

A. Les réformes advenues : affichage, compensations et incertitudes

L'auto-modernisation de la seconde chambre par la **réduction des spécificités du mandat** sénatorial est par certains aspects critiquable. Certains manuels de droit constitutionnel considèrent certes que le Sénat « *reste un corps de vieux mâles blancs, où la moyenne d'âge est supérieure à 60 ans* »⁴⁶, mais le fait d'avoir cédé au « jeunisme » en abaissant l'âge d'éligibilité reste avant tout symbolique⁴⁷ et n'a pas transformé sensiblement la physionomie de l'institution. La réduction de la durée du mandat, pour sa part, obéit à une logique peut-être plus convaincante d'alignement sur un contexte institutionnel marqué par le passage au quinquennat présidentiel. Mais, dans un système majoritaire présidentieliste, il est précisément à craindre que les préoccupations électoralistes et la « démocratie d'opinion »

⁴⁴ Dominique ROUSSEAU, *Radicaliser la démocratie : propositions pour une refondation*, Seuil, 2015, p. 139.

⁴⁵ Aymeric CARON, *Antispéciste : réconcilier, l'animal, la nature*, Don Quichotte, 2016.

⁴⁶ Marie-Anne COHENDET, *Droit constitutionnel*, LGDJ, 2015, p. 599.

⁴⁷ Jean-Louis HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, Clefs, Monchrestien, 2^e éd., 2012, p. 51.

prennent le pas sur la fonction de réflexion du Sénat. Les sénateurs, semble-t-il, sont nombreux à regretter cette réduction de la durée de leur mandat⁴⁸. On peut par contre considérer qu'un mandat de six ans correspond davantage au calendrier électoral local, ce qui améliore alors la « représentation » des collectivités, si tant est qu'on fasse abstraction de l'étiollement potentiel du lien entre celles-ci et la seconde chambre dû à d'autres réformes. Les modifications du mode de scrutin sénatorial, pour leur part, répondent, si l'on se fie à l'exposé des motifs des projets de lois intervenant en ce sens et aux arguments développés par leurs auteurs, à une volonté d'améliorer la représentation politique (le pluralisme), la représentativité sociétale (la féminisation) ou d'opérer un rééquilibrage entre modes de scrutins. Et il y a en effet, en théorie, des raisons solides à préférer les deux systèmes⁴⁹, l'efficacité de la représentation pour le scrutin majoritaire, son caractère plus juste pour la proportionnelle, bien que ces considérations soient parfois renversées à l'aune de la spécificité électorale sénatoriale. En réalité, on ne peut occulter le fait que ces modifications se font très largement dans une perspective de gain électoral, et donc d'alignement, dans un sens ou dans l'autre, sur le binôme classique majorité-opposition⁵⁰. Relevant de la loi ordinaire, elles sont d'ailleurs susceptibles de s'opérer sans l'accord du Sénat lui-même. Au final, on assiste ici, via cette « normalisation », à une réduction de la spécificité politique et à une diminution du potentiel de contrebalancement institutionnel de la seconde chambre, obstacle pourtant essentiel au plein épanouissement de la logique présidentialiste de la V^e République⁵¹.

C'est également en partie ce que l'on peut craindre de la **réforme du cumul des mandats**. « *Mal français à éradiquer selon les uns, indispensable ancrage dans la réalité de terrain selon les autres* »⁵², il existe là encore de nombreux arguments à la fois contre et en faveur de cette particularité française. Si la réforme ne semble pas, *a priori*, poser de difficultés institutionnelles s'agissant des députés, il n'en va pas de même pour les sénateurs. Guy Carcassonne, pourtant adversaire proclamé du cumul des mandats, n'en admettait pas moins qu'un compromis concernant le Sénat ne serait « *pas sans vertus* »⁵³. On peut considérer que la limitation à la seule Assemblée nationale aurait revalorisé les deux chambres du même coup, rendant les députés plus disponibles pour leur tâche et permettant aux grands élus souhaitant influencer sur le débat national de continuer à le faire. En effet, bien que le Sénat représente lui aussi la nation dans son intégralité et que d'autres que les élus locaux soient susceptibles d'y siéger, on ne peut nier qu'il y a quelque chose de paradoxal à renforcer symboliquement par la révision de 2003 le lien existant entre la seconde chambre et les collectivités territoriales tout en empêchant les sénateurs d'y exercer des fonctions. Cet argument est rehaussé par la crainte que la fin du cumul ne vienne là encore saper l'identité de

⁴⁸ Tinette SCHNATTERER, « Les sénateurs français, des parlementaires fantômes? », *Pouvoirs* 2016, n°159, p. 98.

⁴⁹ Bertrand MATHIEU, « Table ronde », in *Représentation et représentativité*, Actes de la journée d'études du 14 décembre 2007 organisée à l'Assemblée nationale sous le patronage de l'Association française de droit constitutionnel, Dalloz, 2008, p. 81.

⁵⁰ Thomas EHRHARD, Jean DE SAINT-SERNIN, « La réforme électorale continue du Sénat de la V^e République : changer le mode de scrutin pour réformer les institutions », *RDP* 2016, n°1, pp. 195-209.

⁵¹ Julie BENETTI, « Et si le Sénat n'existait pas? », *Pouvoirs* 2016, n°159, p. 6.

⁵² Georges BERGOUIGNOUS, *Constitution et vie parlementaire*, in Bertrand MATHIEU (dir.), *1958-2008 : Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, 2008, Dalloz, p. 276.

⁵³ Guy CARCASSONNE, « Le temps de la décision », *Le Débat* 2015, n°172, pp. 40-41.

contre-pouvoir que s'est forgée la seconde chambre, un parlementaire qui cumule apparaissant comme plus indépendant vis-à-vis de l'exécutif et des appareils partisans. Cette exception française du cumul serait ainsi un « *incontestable contrepoids à l'exception française de la concentration extrême des pouvoirs* »⁵⁴. En somme, la direction prise par cette réforme correspondait à l'air du temps et à l'attente d'une majeure partie des français mais sans doute pas des élus. Le président Larcher a notamment affirmé qu'il était favorable à un cumul limité, par crainte du « parlementaire hors-sol »⁵⁵. Cette crainte s'est d'ailleurs traduite chez les sénateurs par certaines propositions de loi telles que la proposition de loi visant à mieux associer les parlementaires à la vie institutionnelle locale, déposée par Yannick Botrel et René Vandierendonck, ou la proposition de loi organique visant à harmoniser l'entrée en vigueur de l'interdiction du cumul avec l'application des lois de réformes territoriales adoptées en 2015 par le Parlement.

En parallèle, et ce en partie afin de contrebalancer les effets ressentis et prévus de telles évolutions, **le Sénat tente de réaffirmer ou d'accentuer son rôle de contre-pouvoir constructif**. Il l'a fait tant par une appropriation des mécanismes de la révision constitutionnelle de 2008 que par son auto-réforme de 2015 qui poursuit un double objectif d'efficacité institutionnelle et de revalorisation de l'image de la seconde chambre⁵⁶. Il y a d'ailleurs tout intérêt afin de pouvoir par ce biais conforter une fonction de représentation que son ambigüité intrinsèque rend vulnérable aux errements de la représentativité.

B. Les réformes envisagées : de l'improbable à l'impossible

1°) L'improbable institutionnalisation d'une véritable représentation territoriale

L'évolution du Sénat vers une véritable chambre des territoires, quel que soit le modèle retenu, supposerait assurément un changement de nature pour la seconde chambre. La rédaction de l'article 24 de la Constitution, aux termes duquel « *le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République* », n'est à comprendre, textuellement parlant, que comme une particularité électorale. De l'interprétation combinée des articles 3 et 24 alinéa 3, confirmée par le Conseil constitutionnel⁵⁷, on déduit en effet que la deuxième assemblée participe pleinement à l'exercice de la souveraineté nationale et que ceux qui y siègent sont avant tout les représentants du peuple dans son intégralité. À cet égard, la réforme de 2003, en introduisant une priorité d'examen, marque une rupture en transformant la spécificité électorale du Sénat en spécificité fonctionnelle. Sa portée reste toutefois principalement symbolique et pratiquement limitée⁵⁸, ce qui n'est pas si surprenant en ce que l'on a certainement atteint là les limites de l'ambigüité qui consiste à tenter d'instituer la représentation d'entités qui n'ont pas vocation à l'être en l'état actuel du droit public français. Il y a d'ailleurs fort à parier que les sénateurs eux-mêmes s'opposeraient à la

⁵⁴ Patrick WEIL, « Il faut cumuler les mandats politiques », *Le Monde*, 20 février 2013. cité par Danielle ROJAS, « La traduction juridique d'une "réforme constitutionnelle" : Réflexion sur la mise en œuvre des propositions du rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique », *RFDC* 2016, n°106, pp. 459-460.

⁵⁵ Gérard LARCHER, Conférence de presse de rentrée, 13 janvier 2016.

⁵⁶ Natalia CHAEVA, « La réforme du règlement du Sénat », *op. cit.*, pp. 80-81.

⁵⁷ C. Cel., n°92-308 DC du 9 avril 1992, *Traité sur l'Union européenne*.

⁵⁸ François ROBBE, « Le Sénat à l'heure... », *op. cit.*, p. 737.

transformation de leur institution en une chambre partiellement ou complètement spécialisée dans les questions territoriales, car ils y perdraient assurément au change. Dès 1961, les sénateurs avaient en effet prévenu les élus locaux de l'impact fâcheux que pourrait avoir la réforme envisagée par De Gaulle et le Sénat, tout en se présentant comme le défenseur des collectivités territoriales, a toujours refusé d'être réduit à cette fonction en affirmant avec constance son rôle de seconde chambre modératrice, assemblée parlementaire à part entière⁵⁹. Enfin, quand bien même l'État français centralisé et unitaire serait prêt à intégrer des principes d'organisation empruntés aux États « intermédiaires » voire fédéraux, cela supposerait également une clarification du statut et des rapports entre les entités représentées. Les interrogations récurrentes depuis une dizaine d'années quant à ce que doit être la future base territoriale de la France ne constituent pas un terrain favorable, loin de là, à une telle évolution. Le moins que l'on puisse dire est que les nombreux rapports d'information que consacrent les sénateurs aux territoires témoignent d'une grande lassitude locale vis-à-vis de la succession des dernières réformes et avant tout d'une demande de stabilité⁶⁰.

2°) L'impasse théorique persistante de la représentativité

Les mutations envisagées de la fonction de représentation confiée au Sénat se traduisent également en termes de représentativité. Elles restent audibles et *a priori* compatibles avec le principe de souveraineté collective exprimé à l'article 3 de la Constitution lorsqu'elles se limitent à des modalités d'amélioration d'une représentation politique générale (à l'instar, en théorie, de la représentation proportionnelle). Le tirage au sort, pour sa part, ne saurait s'imposer comme solution malgré sa surprenant réapparition sur le terrain du droit politique, en ce qu'il paraît par essence antinomique avec le principe électif, principe central du gouvernement représentatif et seul à même de permettre un véritable consentement au pouvoir⁶¹.

Cependant, il faut reconnaître qu'elles se rattachent pour beaucoup à cette « *discussion toujours en cours sur la nature juridique et politique des "organes vivants", des "forces vives" de la nation, sur les moyens d'organiser une "démocratie pluraliste", "sociale" ou "participative" par l'intermédiaire du Sénat* »⁶². Dans le sillage de la dynamique bourdieusienne de glissement de l'opposition des classes socio-économiques marxistes vers une opposition entre majorité et minorités en tous genres, de multiples revendications catégorielles - que l'on pourrait qualifier de « néo-corporatistes » - reprennent à leur compte les anciens modèles de représentation socialement différenciée. On retrouve en effet dans la revendication de représentation-miroir, l'idée du bicamérisme comme modalité d'institutionnalisation du gouvernement mixte, c'est-à-dire un élément aristocratique modéré⁶³ censé permettre un équilibre politique en représentant une classe sociale privilégiée. C'est sur

⁵⁹ Alain DELCAMP, *Le Sénat et la décentralisation*, op. cit., p. 21

⁶⁰ Où va l'État territorial? Le point de vue des collectivités, Rapport d'information n°181 (2016-2017) de M. Éric DOLIGÉ et Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 6 décembre 2016.

⁶¹ Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Champs, Essais, 2012, pp. 79-108.

⁶² Typhaine LE YONCOURT, « Le Sénat républicain représentant des collectivités territoriales? », *Pouvoirs* 2016, n°159, p. 29.

⁶³ Carl SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, PUF, Quadrige, 2^e éd., 2013, p. 439.

ce modèle, adapté aux circonstances nationales, que s'est construit le véritable bicamérisme français⁶⁴, bien qu'il ait su s'adapter et contribuer par ailleurs à l'émergence du parlementarisme. Et c'est précisément sur le rejet d'un tel modèle, couplé à un rejet de la tentation persistante d'institution d'une représentation corporatiste, que s'est ensuite affirmé le bicamérisme républicain. Il est donc tout à fait paradoxal de les voir ressurgir aujourd'hui comme prétendue modalité institutionnelle de résorption du fossé grandissant entre représentants et représentés. Car ces revendications, bien que masquées par les nouvelles adjectivations abondantes du terme de démocratie, en lien avec le principe habermassien de discussion de la chose publique, n'en traduisent pas moins une mutation de la représentation en représentativité, qui vise, de par le caractère nécessairement différencié de la représentation qu'il assure, prioritairement le Sénat. Leur résurgence périodique et renouvelée n'en fait cependant pas moins disparaître la contradiction, semble-t-il indépassable, que ces revendications entretiennent avec l'inexistence théorique, en droit français, de toute forme de pluralisme démotique⁶⁵. Quant à l'instauration d'organes représentatifs et purement consultatifs, il importe de garder à l'esprit que le parlementarisme, qui reste la base de notre régime, exige « *non une représentation des opinions ou des intérêts devant le pouvoir, mais des élections qui donnent naissance au pouvoir lui-même* »⁶⁶. Ces constatations rejoignent d'ailleurs le sens général des observations formulées par plusieurs personnalités consultées par le groupe de travail de l'Assemblée nationale sur l'avenir des institutions en 2015⁶⁷. Ces différents éléments rappellent qu'en tout état de cause, « *la discussion sur la "rénovation" de la seconde chambre est* [- plus que jamais -] *une pièce de la discussion sur la nature d'un régime* »⁶⁸ et qu'il convient par conséquent de l'envisager avec prudence.

⁶⁴ « *La pairie des Restaurations est la première véritable application du bicamérisme* » : Karen FIORENTINO, *La seconde chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques (1789-1940)*, Dalloz, 2008, p. 263.

⁶⁵ V. Anne-Marie LE POURHIET, « Représenter la nation? », in *Représentation et représentativité*, Actes de la journée d'études du 14 décembre 2007 organisée à l'Assemblée nationale sous le patronage de l'Association française de droit constitutionnel, Dalloz, 2008, pp. 7-17.

⁶⁶ René CAPITANT, « La réforme du parlementarisme (1934) », in *Écrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, Éditions Panthéon-Assas, 2004, p.329.

⁶⁷ V. par exemple les auditions d'Alain-Gérard SLAMA ou de Bernard MANIN.

⁶⁸ Jean MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République... op. cit.*, p. 8.