

La quête identitaire de la seconde Chambre : l'affirmation de sa spécificité territoriale

Par Séverine NICOT
ATER à la Faculté de droit d'Aix-en-Provence
Centre Louis Favoreu – GERJC (CNRS UMR 6201)

« As-tu peur d'être dans tes actes et dans ta résolution le même que dans ton désir ?
Voudrais-tu avoir ce que tu estimes être l'ornement de la vie, et vivre couard dans ta propre estime,
laissant un « je n'ose pas » suivre un « je voudrais », comme le pauvre chat de l'adage ? »
(*Macbeth*, Acte 1, Scène 7)

Beaucoup d'encre a coulé sur ce qu'il est convenu d'appeler, pour reprendre la terminologie classique, la « crise » de la seconde Chambre. « Que tu partes pour l'Orient le plus lointain ou que tu restes ici, il existe peu de lieux si communs dans la doctrine constitutionnaliste que celui du « problème » du Sénat »¹. La France, comme presque tous les pays dotés d'un Parlement bicaméral, n'est pas épargnée par la critique et l'existence même de la seconde Chambre est souvent remise en question. Bon nombre de procès ont été instruits ici où là – et le sont encore aujourd'hui – à l'encontre du Sénat français². Devenue inutile pour certains, qualifiée d'« anomalie » par d'autres³, cette Assemblée devrait, si les vœux de ses adversaires les plus farouches se réalisaient, purement et simplement disparaître de l'architecture constitutionnelle. En dépit de « poussées chroniques d'hostilité »⁴ à son égard, la seconde Chambre, s'il lui arrive parfois de vaciller, résiste cependant vaillamment et se maintient contre vents et marées.

D'une perspective plus générale, même si des pays comme la Finlande, la Suède⁵, le Danemark⁶, la Grèce, le Luxembourg, le Portugal ou bien encore la Nouvelle-Zélande ont privilégié un Parlement composé d'une seule Chambre, il ne serait toutefois pas rigoureux de parler d'une crise du bicamérisme puisqu'en pratique il n'est pas possible d'observer une forte diminution des secondes Chambres. Au contraire, elles s'obstinent et connaissent un regain important dans les Parlements contemporains⁷. Un regard hors de nos frontières nous enseigne qu'une majorité de pays européens a adopté des systèmes parlementaires bicaméraux : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, la Russie ou la Suisse ont deux Assemblées⁸. En Amérique, le constat est similaire : des États-Unis à l'Argentine, en passant par le

¹ DA SILVA OCHOA (J.-C.), « El Senado en la encrucijada : la Reforma Reglamentaria de 11 de enero de 1994 », in *La Reforma del Senado*, Centro de Estudios Constitucionales y Senado, Madrid, 1994, p.18.

² Sur cette question, cf. en particulier CLUZEL (J.), *À propos du Sénat et de ceux qui voudraient en finir avec lui*, L'Archipel, Paris, 1999, 136 p. ; GRATIEN (J.-P.) et LEMIEUX (E.), *Pour en finir avec le Sénat ! Enquête sur une anomalie*, Éditions 1, Paris, 1999, 191 p. et REYDELLET (M.), « Le bicamérisme a-t-il un avenir en France ? », *RDP*, 2001, n°6, pp.1779-1842.

³ JOSPIN (L.), *Le Monde*, 21 avril 1998, p.6.

⁴ CLUZEL (J.), « Le Sénat est indispensable à la démocratie », *Pouvoirs locaux*, n°30, 1996, p.34.

⁵ En 1971, le système bicaméral a été aboli en Suède et a été remplacé par une Chambre unique. Selon l'article 1^{er} alinéa 2 du Chapitre III de *l'Instrument of Government* : « Le Riksdag est constitué par une Assemblée unique se composant de 349 membres ».

⁶ Article 28 de la Constitution du 5 juin 1953 : « Le Folketing est constitué par une Assemblée unique se composant de 179 membres au plus, dont deux sont élus aux îles Féroé et deux au Groenland ». Avant 1953, le Parlement danois était composé de deux Assemblées.

⁷ En 1970, 45 pays avaient adopté un système bicaméral, 70 en 2000. Cf. à ce sujet, *Le bicaméralisme dans le monde : situation et perspectives*, Document du Sénat (<http://www.senat.fr/senatsdumonde/perspectives.html>).

⁸ Sur les 25 pays de l'Union européenne, 12 sont dotés d'un Parlement bicaméral : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, le Royaume-Uni et la Slovaquie.

Canada, le Mexique ou le Brésil, tous ces pays organisent leur Parlement avec une Assemblée législative et un Sénat⁹.

À l'heure où est évoquée l'éventuelle création d'une seconde Chambre à l'échelle européenne¹⁰, le thème du bicamérisme est plus que jamais d'actualité même si sa place dans les systèmes démocratiques a été et reste très controversée. Au début du XX^{ème} siècle, Harold Laski annonçait déjà que l'époque du bicamérisme était révolue et que le monocamérisme était plus adapté aux défis des États modernes¹¹. Nombreux sont ceux qui partagent également la pensée d'Antoine De Baecque lorsqu'il décrit « le bicamérisme comme l'un des plus grands échecs de la pratique contemporaine. Il a certes été maintenu partout, mais sans qu'une véritable théorie s'en soit formée, sans que l'on parvienne non plus à l'éliminer de la scène faute de vouloir admettre ouvertement qu'à côté de la représentation démocratique aucun autre type de représentation ne se justifiait »¹². En dépit de ces critiques, le système bicaméral a su s'imposer aussi bien dans des États fédéraux ou dans des États composés que dans des États unitaires décentralisés ou fortement centralisés.

Si le maintien du bicamérisme est incontestable, il convient pourtant de se demander pourquoi de nombreux États, petits ou grands, fédéraux ou unitaires, conservent ou adoptent un système bicaméral. « À quoi peut donc bien servir une seconde Chambre en démocratie¹³ » ? Dans de nombreux pays, la Constitution assigne à la seconde Chambre du Parlement un rôle bien précis qui peut être accompli de différentes manières, avec des degrés de réussite variables. Toutefois, il se dégage clairement de l'analyse des secondes Chambres que la légitimité de la seconde Chambre est intimement liée à l'idée qu'une telle Chambre ne peut être utile que si elle est différente de la première Chambre. De ce fait, il est nécessaire que les secondes Chambres aient « une structure spécifique, qui leur confère identité, personnalité, originalité »¹⁴. Au titre des spécificités revendiquées par les secondes Chambres figure celle de la représentation territoriale. Dans un tel système, la seconde Chambre est chargée de défendre les intérêts des entités territoriales, qu'il s'agisse d'États fédérés, de provinces, de régions ou de collectivités décentralisées, au niveau national. Ici, le lien est très fort entre l'existence d'une seconde Chambre et le principe de représentation territoriale. Comme le caractère de Chambre législative ne suffit plus à asseoir la légitimité des secondes Chambres, la représentation territoriale se présente donc comme l'une des justifications de leur permanence dans le constitutionnalisme européen et international.

Les secondes Chambres ont donc une identité spécifique - représenter les entités territoriales -, mais cette identité est mal ou insuffisamment affirmée. Ici où là, des réformes sont entreprises, non pour supprimer les secondes Chambres, mais pour renforcer leur dimension territoriale¹⁵. C'est pourquoi il serait plus approprié de parler,

⁹ Le terme « Sénat », même si cette appellation n'est pas retenue dans tous les pays dotés d'un Parlement bicaméral, est communément employé pour désigner la seconde Chambre.

¹⁰ Sur l'introduction d'une seconde Chambre au sein de Parlement européen, cf. VERDIER (M.-F.), « Vers une seconde Chambre pour l'Europe », *LPA*, 22 septembre 1995, n°114, pp.20-23 ; GÉLARD (P.), « À quoi peut donc bien servir une seconde Chambre en démocratie ? », in *Le nouveau constitutionnalisme*, Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC, Economica, Paris, 2001, p.143 et COT (J.-P.), « Bicaméralisme et Parlement européen », in *Au carrefour des droits*, Mélanges en l'honneur de Louis DUBOIS, Dalloz, Paris, 2002, pp.563-569.

¹¹ LASKI (H.-J.), *A Grammar of Politics*, Yale University, Londres, 1929.

¹² DE BAECQUE (A.), *Une histoire de la démocratie en Europe*, Éd. Le Monde, Paris, 1991, p.35.

¹³ GÉLARD (P.), « À quoi peut donc bien servir une seconde Chambre en démocratie ? », *op. cit.*, pp.139-148.

¹⁴ Cf. en ce sens GRANGÉ (J.) et MASTIAS (J.) (dir.), *Les secondes Chambres du Parlement en Europe occidentale*, Economica, Paris, 1987, p.65.

¹⁵ Sur la réforme des secondes Chambres, cf. entre autres pour l'Espagne, *La Reforma del Senado*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, 456 p. ; VISIEDO MAZÓN (F.-J.), *La reforma del Senado : Territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas*, 1997, Secretaría General del Senado, Madrid, 405 p. ; VAN-HALEN ACEDO (J.), *El Senado como cámara de representación territorial y la función de los parlamentos autonómicos*, Dykinson, Madrid, 1998, 152 p. et TORRES AGUILAR (M.) (coord.), *El Senado, cámara de representación territorial ?*, Córdoba, Diputación de Córdoba, 2001, 211 p. et pour l'Italie, ALLEGRETTI (U.), « Perché una camera regionale per l'Italia », *Democrazia e Diritto*, 2003, n°3, pp.115-135 ; RUGGIU (I.), « Órganos y dinámicas de representación territorial en los

s'agissant de la crise traversée par les secondes Chambres, non pas d'une crise existentielle, mais plutôt d'une crise identitaire. Les efforts dogmatiques se portent, pour cette raison, sur la tentative de justification d'une seconde Chambre qui semble avoir perdu sa raison d'être. Le Sénat français, à l'instar de ses homologues espagnol ou italien, n'échappe pas à ce phénomène et est continuellement controversé dans la presse et le débat politique. Après avoir péniblement trouvé une spécificité, la seconde Chambre est menacée tout simplement parce que son statut constitutionnel, celui de représentant des collectivités territoriales, n'est pas assez marqué faute de moyens d'actions propres pour remplir son rôle spécifique. Son identité une fois affichée, la seconde Chambre doit pouvoir la défendre. Il faut par conséquent se demander si le Sénat français est constitué aujourd'hui, dans sa structure et dans ses compétences (II), de telle façon qu'il soit pleinement en mesure de jouer son rôle de représentant des collectivités infra-étatiques et d'afficher son identité territoriale (I).

I – Les modèles de bicamérisme : quelle identité pour la seconde Chambre ?

De nos jours, le bicamérisme s'impose comme le système le plus répandu dans les démocraties européennes¹⁶. Il connaît, par ailleurs, un regain d'intérêt sur le continent africain¹⁷. Mais en soi il est marqué par une grande diversité. En effet, le bicamérisme se présente comme « une technique organisationnelle avec des fins polyvalentes »¹⁸. Si les premières Chambres révèlent une relative homogénéité, les secondes Chambres s'illustrent par leur grande variété puisque chaque État a ses spécificités et ses propres traditions. La diversité des bicamérismes à travers l'histoire et les pays aussi bien que la diversité des théories employées pour les justifier rendent malaisée toute tentative de systématisation de cette pratique. Néanmoins si, historiquement, le raisonnement aboutissant à l'adoption du système bicaméral puise ses origines dans des sources diverses¹⁹, nous pouvons dégager, pour simplifier, deux tendances qui président le choix d'un Parlement bicaméral²⁰. À la question « Quelle doit être la nature de la seconde Chambre ? », il peut tout d'abord être répondu que l'existence d'une seconde Chambre est motivée par la référence au concept de « *checks and balances* », système qui instaure une seconde Chambre afin de contrebalancer la puissance de l'autre. Instrument de limitation du pouvoir, la seconde Chambre est identifiée essentiellement comme une Chambre législative mais qui, confrontée à la première Chambre, reste secondaire car pourvue d'une légitimité plus contestée. C'est pourquoi le choix d'un système bicaméral dépasse le plus souvent la simple fonction législative de la seconde Chambre pour reposer sur l'affirmation d'une spécificité, en particulier d'ordre territorial.

Estados compuestos. Italia y España a debate », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n°67, 2003, pp.181-214 ; BALDINI (B.), « La proposta di riforma del senato federale: un'abiura del modello – Bundesrat ? », *Quaderni Costituzionali*, 2004, n°3, pp.610-613 ; CALAMO SPECCHIA (M.), « Le projet gouvernemental du 10 octobre 2003, relatif à la révision de la Constitution italienne : une aberration institutionnelle ? », *RFDC*, n°58, 2004, pp.427-438 et FONTANA (A.), « Senato federale in rappresentanza dei territori e delle istituzioni locali », *Parlamento Regionali*, 2004, n°10, pp.19-22.

¹⁶ Cf. à ce sujet KRISTAN (I.), « Le bicamérisme et la démocratie », in *Le bicamérisme – La démocratie et le rôle de la société civile*, Réunion de l'Association des Sénats d'Europe, Ljubljana, 27-30 juin 2002, p.3.

¹⁷ Ainsi, en 2001, 16 États africains étaient dotés d'un système bicaméral : l'Afrique du Sud, l'Algérie, le Botswana, le Burkina Faso, l'Égypte, l'Éthiopie, le Gabon, la Jordanie, le Lesotho, le Liberia, le Maroc, la Mauritanie, la Namibie, le Nigeria, le Swaziland et le Yémen. Cf. à ce sujet *Le bicamérisme en Afrique et dans le monde arabe*, Forum des Sénats et Secondes chambres d'Afrique et du monde arabe, 2001, Document du Sénat (<http://www.senat.fr/senatsdumonde/bicamafrique2001.html>).

¹⁸ OLIVERAS I TERRADAS (N.), *Senado y representación*, Secretaría General del Senado, Madrid, 2000, p.120.

¹⁹ Cf. sur les différentes sources du bicamérisme, LUDWIKOWSKI (R.-R.), « "Mixed" Constitutions – Product of an East-Central European Constitutional Melting Pot », *Boston University International Law Journal*, vol. 16, 1998, pp.13-14.

²⁰ Raymond FERRETTI oppose le « bicamérisme politique » qui correspond à une division ou à une modération du pouvoir au « bicamérisme technique » qui permet la représentation d'intérêts particuliers, tels les intérêts territoriaux ; in « Le bicamérisme de la V^{ème} République », *LPA*, 31 décembre 1999, n°261, p.10.

A – Le bicamérisme traditionnel : la modération du pouvoir par l'existence d'une deuxième Assemblée législative

En théorie, le bicamérisme répond à une nécessité politique, celle de limiter le pouvoir. Parce que la puissance de l'État ne doit pas être concentrée dans un seul individu ou dans une seule institution, ou même dans une seule classe sociale, elle doit être divisée. Le bicamérisme, dans sa conception libérale, implique par conséquent la limitation du pouvoir par le pouvoir comme moyen de sauvegarder la liberté à l'encontre aussi bien du pouvoir exécutif que d'un Parlement outrepassant ses fonctions. Ce bicamérisme modérateur a été préconisé par Montesquieu qui, poussant jusqu'à l'extrême la séparation des pouvoirs, prévoyait que « le corps législatif y étant composé de deux parties, l'une enchaînera l'autre par sa faculté mutuelle d'empêcher »²¹. Le bicamérisme est alors envisagé comme un « appendice »²² du principe de séparation des pouvoirs. Le contrôle du pouvoir s'opère en conséquence aussi bien au niveau interorganique qu'intraorganique. À l'intérieur de chaque pouvoir il doit exister un système de contrôle et d'autorégulation. Ainsi, s'agissant du pouvoir législatif, la Chambre haute pourra contrôler les excès de la Chambre basse, et inversement. La création de la seconde Chambre n'est pas tant une nécessité juridique du régime parlementaire mais plutôt un artifice résultant d'une nécessité politique²³. En effet, tout système bicaméral, indépendamment de la composition et des compétences de chaque Assemblée, répond à deux objectifs : le refus de confier à une Assemblée unique dépositaire de la souveraineté populaire le pouvoir législatif dans son intégralité et soustraire la représentation politique à une pression plus ou moins accentuée des électeurs. Pour cette raison, dans la théorie de Montesquieu, l'existence d'un Sénat, dans lequel les intérêts de l'aristocratie étaient représentés, constitue un frein aux passions des classes populaires qui pourraient utiliser leur plus grand nombre pour soumettre les minorités. L'objectif du bicamérisme est de modérer l'action de la première Chambre, qui est élue au suffrage universel direct, en soumettant toutes ses décisions à l'examen d'une seconde Chambre, qui constituera en quelque sorte une « Chambre de réflexion ». Le bicamérisme se veut le garant d'une meilleure qualité du travail législatif, grâce à la présence d'une seconde Chambre qui donne une seconde opinion – car « deux opinions valent mieux qu'une seule » - et joue, le cas échéant, le rôle d'une Chambre de « refroidissement ». En France, la création du Sénat en 1958 s'inscrit dans une volonté de modération déjà présente en 1795 et 1875 et qui a été confirmée au moment de la mise en place de la V^{ème} République²⁴. Comme l'a exprimé le Général de Gaulle lors du discours de Bayeux, « il est clair et il est entendu que le vote définitif des lois et des budgets revient à une assemblée élue au suffrage universel et direct. Mais le premier mouvement d'une telle assemblée ne comporte pas nécessairement une clairvoyance et une sérénité entières. Il faut donc attribuer à une deuxième assemblée, élue et composée d'une autre manière, la fonction d'examiner publiquement ce que la première a pris en considération »²⁵. Pour autant, la seconde Chambre ne saurait imposer sa volonté à l'Assemblée, directement issue du vote populaire.

C'est pourquoi, pour Jean-Pierre Duprat, « les fonctions traditionnelles, législative et de contrôle, ne déterminent pas avec suffisamment de précision le rôle spécifique dévolu aux secondes Chambres »²⁶. Pour éviter que les secondes Chambres ne deviennent des Chambres secondaires, elles doivent se démarquer des Chambres

²¹ MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Loix*, Livre XI, Chapitre 6.

²² VEDEL (G.), *Manuel Élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 1949, p.177.

²³ Cf. en ce sens LALUMIÈRE (P.) et DEMICHEL (A.), *Les régimes parlementaires européens*, PUF, Paris, 1978, p.23.

²⁴ Cf. en ce sens MAUS (D.), « Libres propos sur le Sénat », *Pouvoirs*, n°64, 1993, p.97.

²⁵ Discours de Bayeux du 16 juin 1946.

²⁶ DUPRAT (J.-P.), « Les anomalies du bicamérisme : l'influence des particularismes nationaux sur la représentation territoriale », in *Le Bicamérisme*, Economica/PUAM, Paris/Aix-en-Provence, 1997, p.95.

basses par l'affirmation d'une spécificité bien déterminée, tout en conservant bien entendu leur rôle d'Assemblée législative. S'il est évident que les secondes Chambres ne peuvent s'affranchir de leur fonction législative de limitation du pouvoir, elles doivent cependant combiner la balance du pouvoir avec le principe de représentativité territoriale. Par conséquent, si pour certains, la seconde Chambre répond uniquement à la nécessité d'une Chambre de « refroidissement », pour d'autres le maintien de la seconde Chambre s'explique aussi par ce que l'on pourrait appeler l'« alibi » territorial.

B – À la recherche d'une représentation : le dépassement du bicamérisme traditionnel par l'affirmation d'une identité territoriale

L'une des justifications principales de l'existence d'un Parlement bicaméral, et *a fortiori* d'une seconde Chambre, réside dans la demande de représentation²⁷. Dans cette théorie de la représentation, l'une des Chambres est composée par des membres élus directement par le peuple et représentant les citoyens dans leur ensemble tandis que l'autre Chambre, qui repose sur une base de représentation différente, a vocation à exprimer les intérêts des classes sociales, des intérêts économiques ou bien encore la diversité territoriale du pays. L'adoption d'un système bicaméral permet en conséquence la représentation d'entités particulières, qu'elles soient sociales, économiques ou territoriales. « Des Parlements spécifiques existent ou ont existé en tant que chambres de représentation d'intérêts corporatistes ou sectoriels »²⁸. La caractéristique essentielle du bicamérisme est donc de donner une représentation différente grâce à l'introduction d'une seconde Chambre.

Tantôt les secondes Chambres expriment une légitimité en voie de disparition et maintenue à titre symbolique, tantôt elles témoignent d'une légitimité reconnue. « La recherche d'une légitimité spécifique, concurrente ou subsidiaire, mais compatible avec le système de légitimité dominante, offre une issue possible et honorable »²⁹ pour les secondes Chambres. Parfois, la Chambre haute assure la représentation d'une classe sociale déterminée, telle l'aristocratie avec la Chambre des Lords en Grande-Bretagne³⁰. Aujourd'hui, cette légitimité aristocratique est contestée, concurrencée, voire supplantée par un autre type de représentation, la représentation de base territoriale³¹. Si le premier de ces modèles s'érode pour des raisons évidentes – l'évolution de la société tend à remettre en cause la réalité sociologique qu'elle incarne³² –, le second, en revanche, subsiste, se développe, et conserve à l'évidence toute sa raison d'être. Le principe de représentation territoriale vient donc occuper la place laissée vacante par la disparition du bicamérisme aristocratique³³. Si l'on considère que la Nation se compose, d'une part, d'un peuple, et, d'autre part, d'un territoire, il faut que l'un et l'autre soient représentés dans le Parlement³⁴. « Dans un contexte démocratique, le

²⁷ Cf. en ce sens PATTERSON (S.-C.) et MUGHAN (A.), « Senates and the Theory of Bicameralism », in *Senates – Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio State University Press, Columbus, 1999, p.10.

²⁸ SAIZ ARNAIZ (A.), « La réforme du Sénat en Espagne », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 1999, vol. 6, n°1, p.26.

²⁹ GRANGÉ (J.) et MASTIAS (J.) (dir.), *Les secondes Chambres du Parlement en Europe occidentale*, *op. cit.*, p.55.

³⁰ MONTESQUIEU justifie l'existence de la Chambre haute de la façon suivante : « Il y a toujours dans un État des gens distingués par la naissance, les richesses ou les honneurs ; mais s'ils étaient confondus parmi le peuple, et s'ils n'avaient qu'une voix comme les autres, la liberté commune serait leur esclavage, et ils n'auraient aucun intérêt à défendre, parce que la plupart des résolutions seraient contre eux », in *L'Esprit des Lois*, Livre XI, Chapitre 6.

³¹ Cf. en ce sens PATTERSON (S.-C.) et MUGHAN (A.), « Senates and the Theory of Bicameralism », *op. cit.*, p.10.

³² Ainsi, pour Patrice GÉLARD, « les chambres aristocratiques deviennent des raretés qui relèvent plus de l'archéologie constitutionnelle que de la réalité contemporaine », in « À quoi peut donc bien servir une seconde Chambre en démocratie ? », *op. cit.*, p.140.

³³ Cf. en ce sens MANIN (B.), « En guise de conclusion : les secondes Chambres et le Gouvernement complexe », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 1999, vol. 6, n°1, p.197.

³⁴ Cf. en ce sens ROCARD (M.), « Un Bundesrat à la française », *Pouvoirs locaux*, n°30, 1996, p.32.

principe de territorialité apparaît comme le seul fondement viable susceptible d'asseoir l'identité d'une Chambre haute »³⁵.

Parfois objet de polémique quand il s'agit d'un État unitaire, le bicamérisme en général, et celui de nature territoriale en particulier, est indiscutable dans le cas des États composés ou fédéraux, la structure de ceux-ci conduisant inévitablement à adopter un tel système. Ici, la seconde Chambre est configurée comme un instrument d'articulation d'une représentation particulière de caractère territorial. « À côté de la représentation d'un tout, elle assure celui de ses composantes ou de ses communautés »³⁶. Historiquement, le bicamérisme a permis la représentation des États fédérés dans les États fédéraux comme nous l'enseigne le modèle des États-Unis d'Amérique avec la Constitution de 1787. Néanmoins, l'idée de représentation territoriale n'est pas confinée aux seuls Sénats fédéraux. En effet, le critère de la territorialité qui devrait recevoir une application privilégiée dans les États fédéraux, voire régionaux, est également retenu dans certains États unitaires comme la France. La logique territoriale débouche donc sur une Assemblée représentant les entités fédérées d'un ensemble fédéral ou sur une Chambre représentant les structures territoriales d'un État unitaire.

1) Le bicamérisme territorial comme consubstantiel au fédéralisme : la représentation des entités fédérées dans l'État fédéral

La fonction territoriale des secondes Chambres peut être aisément identifiée dans l'établissement des premiers États fédéraux. Quand une fédération est créée par un groupe d'unités territoriales se gouvernant elles-mêmes, il est naturel de prévoir une institution dans laquelle peuvent se rencontrer les représentants de ces unités³⁷. « Une structure fédérale appelle et soutient l'existence d'une seconde Chambre »³⁸. La solution fédérale comporte logiquement l'adoption d'un système bicaméral qui privilégie la représentation territoriale³⁹. Si la diversité est consubstantielle au bicamérisme, le bicamérisme est consubstantiel au fédéralisme. Selon le Professeur Bruce Ackermann, le fédéralisme est « la justification politique la plus importante pour le bicaméralisme dans le monde moderne »⁴⁰. Il a été même avancé que, dans les États fédéraux, la seconde Chambre a pour vocation naturelle de représenter les intérêts des entités fédérées⁴¹. Ces affirmations ne sont guère démenties en pratique. Un regard sur le panorama de droit comparé nous montre en effet que les États fédéraux, comme le Brésil, les États-Unis, l'Inde, la Belgique ou bien encore l'Allemagne, ont presque tous adopté une structure de type bicaméral pour s'accommoder de la représentation territoriale. Ces pays lient le bicamérisme à leur structure politique fédérale et utilisent un système à deux Assemblées pour assurer la représentation des intérêts des États et des provinces aussi bien que la population du pays⁴². Pour Patrice Gélard, c'est une évidence que « le bicamérisme est indispensable aux États fédéraux et fait partie intégrante de la loi de participation des collectivités fédérées au fonctionnement de

³⁵ DUPRAT (J.-P.), « Les anomalies du bicamérisme : l'influence des particularismes nationaux sur la représentation territoriale », *op. cit.*, p.96.

³⁶ GRANGÉ (J.) et MASTIAS (J.) (dir.), *Les secondes Chambres du Parlement en Europe occidentale*, *op. cit.*, p.81.

³⁷ Cf. en ce sens RUSSELL (M.), « The Territorial Role of Second Chambers », in *Second Chambers, The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, 2001, n°1, p.105.

³⁸ MANIN (B.), « En guise de conclusion : les secondes Chambres et le Gouvernement complexe », *op. cit.*, p.197.

³⁹ En 2001, parmi les 22 États qui étaient des Fédérations, 18 avaient une Chambre haute. Cf. à ce sujet RUSSELL (M.), « The Territorial Role of Second Chambers », *op. cit.*, p.106.

⁴⁰ ACKERMANN (B.), « The New Separation of Powers », *Harvard Law Review*, vol. 113, 2000, n°3, p.683.

⁴¹ Cf. en ce sens TSEBELIS (G.) et MONEY (J.), *Bicameralism*, Cambridge University Press, New York, 1997, pp.33-34.

⁴² Il y a également un besoin, à l'intérieur même des États fédérés, d'avoir une double représentation. Sur le rôle de la seconde Chambre dans les États fédérés, cf. FLAUSS (J.-F.), « La seconde chambre dans les États fédérés », in Association française des constitutionnalistes, *Le bicamérisme*, Economica/PUAM, Paris/Aix-en-Provence, 1997, pp.135-150.

l'État fédéral »⁴³. Dans le cadre du « fédéralisme bicaméral », la Chambre basse est typiquement répartie sur la base de la population tandis que la Chambre haute est divisée en unités régionales. L'organe de représentation qui traditionnellement s'identifie comme une Chambre des Régions, des Autonomies, des États fédérés ou des *Länder*, apparaît comme un « signe inexcusable d'identité »⁴⁴ des États fédéraux.

« Terres d'élection »⁴⁵ des secondes Chambres, les États dotés d'une organisation de type fédéral ont établi leur Chambre haute sur la base d'une représentation territoriale en raison principalement des caractéristiques inhérentes au système fédéral lui-même. Toutefois, comme le constate Meg Russel, « la popularité du modèle territorial a dépassé bien au-delà le simple cadre des États fédéraux pour devenir la forme la plus commune de représentation dans les Chambres hautes dans le monde entier »⁴⁶. La prédilection des États fédéraux en faveur d'une seconde Chambre à spécificité territoriale n'a pas fait obstacle à ce que des États se trouvant dans un schéma institutionnel différent – les États unitaires – choisissent une représentation analogue.

2) Bicamérisme sans fédéralisme : la représentation des structures territoriales dans l'État unitaire

Inutile, la fonction de représentation territoriale du Sénat le serait particulièrement dans un État unitaire comme le nôtre. En effet, si la seconde Chambre trouve naturellement sa raison d'être dans un système fédéral à travers la représentation des États fédérés, elle justifie plus difficilement sa place dans un système unitaire. Par hypothèse, la Chambre haute représente les structures territoriales d'une fédération. Alors, pourquoi les États unitaires ont-ils pourtant besoin d'une seconde Chambre au sein de leur Parlement ? La réponse traditionnelle était la suivante : pour protéger les classes supérieures⁴⁷. Mais, comme l'a démontré la réforme de la Chambre des Lords en Grande-Bretagne⁴⁸, l'attachement à des valeurs sociales n'est plus acceptable. Aujourd'hui, la réponse à la question de savoir à quoi sert une seconde Chambre dans un État unitaire pourrait être celle-ci : tout simplement à prendre en compte les intérêts territoriaux dans un État plus ou moins décentralisé. Il est donc tout à fait possible que les considérations territoriales soient reflétées dans les structures parlementaires des États non fédéraux. Cependant, il faut un système de représentation territoriale adapté au cadre de l'État unitaire. Dans des États sans structure fédérale, l'existence de la seconde Chambre est en général fondée sur le principe de la représentation des entités territoriales infra-étatiques. Si la seconde Chambre est indissociable du fédéralisme elle l'est tout autant de la décentralisation⁴⁹.

Comme l'a constaté le Président du Sénat, Christian Poncelet, « sans aboutir à une structure fédérale, la plupart des États sont aujourd'hui engagés dans des processus de décentralisation qui légitiment une représentation spécifique au niveau central : seul le bicamérisme permet cette adaptation nécessaire aux réalités du monde moderne »⁵⁰. La représentation des composantes de la société nationale se résume le

⁴³ GÉLARD (P.), « À quoi peut donc bien servir une seconde Chambre en démocratie ? », *op. cit.*, p.141.

⁴⁴ RUGGIU (I.), « Órganos y dinámicas de representación territorial en los Estados compuestos. Italia y España a debate », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n°67, 2003, p.182.

⁴⁵ MANIN (B.), « En guise de conclusion : les secondes Chambres et le Gouvernement complexe », *op. cit.*, p.197.

⁴⁶ RUSSELL (M.), « The Territorial Role of Second Chambers », *op. cit.*, p.107.

⁴⁷ George TSEBELIS et Jeannette MONEY observent que dans les bicamérismes autres que ceux fondés sur la représentation des États fédérés, la justification rationnelle de la seconde Chambre est la représentation des classes privilégiées ; *in Bicameralism, op. cit.*, pp.15-43.

⁴⁸ Sur la réforme de la Chambre de Lords, cf. GICQUEL (J.-É.), « La réforme de la Chambre des Lords : de l'audace à l'immobilisme », *LPA*, 7 avril 2003, n°69, pp.6-10 ; LACOURRE (A.), « L'ultime bataille de la Chambre des Lords », *LPA*, 19 avril 1999, n°77, pp.5- 9 et NORTON (Ph.), « La réforme de la Chambre des Lords », *Pouvoirs*, n°93, 2000, pp.39-52.

⁴⁹ Cf. en ce sens GÉLARD (P.), « À quoi peut donc bien servir une seconde Chambre en démocratie ? », *op. cit.*, p.141.

⁵⁰ PONCELET (Ch.), « Le bicamérisme, une idée toujours neuve », *Revue Politique et Parlementaire*, 2000, n°1007, p.2.

plus souvent à celle de ses structures territoriales c'est-à-dire à des collectivités plus ou moins décentralisées. Ainsi, des États qui ont favorisé une politique de régionalisme, tels que l'Italie ou l'Espagne, ont choisi des législatures bicamérales. L'Espagne, État unitaire – certes régional – a adopté un Parlement bicaméral composé d'une seconde Chambre à visage territorial. L'article 66 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1978 prévoit que « les Cortes générales représentent le peuple espagnol et elles sont formées par le Congrès des députés et le Sénat ». Et l'article 69 alinéa 1^{er} ajoute que « le Sénat est la Chambre de la représentation du territoire »⁵¹. Le premier précepte établit un système bicaméral, le second laisse à penser que ce système repose sur une dualité de représentation, la seconde Chambre présentant une dimension territoriale. « Même dans cet État unitaire par excellence qu'était la France, il fallait découvrir des unités territoriales à représenter pour justifier l'existence d'une seconde Chambre »⁵². Dès le discours de Bayeux en 1946, le Général de Gaulle avait montré son inclination en faveur d'une seconde Chambre représentante des intérêts locaux. Plus précisément, il avait considéré que « la vie locale », qui avait des droits, devait pouvoir s'exprimer à travers une chambre qui lui serait propre. En 1958, le Sénat a reçu de l'article 24 alinéa 3 de la Constitution la mission spécifique « d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République »⁵³. Ainsi, comme le souligne Didier Maus, « par rapport à l'Assemblée nationale qui représente le peuple dans sa composante démographique, le Sénat représente le peuple dans sa dimension spatiale et le territoire en tant que souveraineté »⁵⁴. Le processus de décentralisation conforte et assoit davantage cette représentation spécifique. Même si la France est un État unitaire et que la seconde Chambre ne peut, en aucune manière, y tenir la place qu'occupe celle-ci dans un État fédéral, c'est cette fonction de représentation des structures territoriales qui fonde aujourd'hui la spécificité constitutionnelle du Sénat français mais aussi celle des Sénats gabonais⁵⁵ et mauritanien⁵⁶.

Une représentation territoriale à améliorer. Adaptée de l'État fédéral, l'idée de représentation territoriale se retrouve dans les Parlements bicaméraux des États unitaires décentralisés ou composés. Or, comme l'observe Jean-Pierre Duprat, « la plupart de ces secondes Chambres se heurtent, aujourd'hui, à la question de leur rénovation »⁵⁷. « La seconde Chambre doit constamment prouver que sa particularité est justifiée et qu'elle joue un rôle indispensable »⁵⁸. Certains pays qui se sont tenus éloignés du modèle territorial, alors que leur Constitution supposait un tel fondement, s'acheminent vers des réformes afin de renforcer la dimension territoriale de leur seconde Chambre. Si, pour le Professeur Manuel Aragón Reyes, la Constitution espagnole en général jouit d'une bonne santé, il en va autrement de la partie consacrée au Sénat. Il conclut donc à sa nécessaire réforme puisque le texte dédié à la composition et aux fonctions du Sénat empêche que celui-ci soit, malgré la définition qu'en donne la Constitution, une véritable chambre de représentation territoriale⁵⁹. En Italie, la réforme constitutionnelle engagée propose un Sénat de type fédéraliste⁶⁰. En France, l'article 24 alinéa 3 de la Constitution « est quelque part l'âme de la seconde

⁵¹ Article 69.1 CE : « El Senado es la Cámara de representación territorial ».

⁵² MANIN (B.), « En guise de conclusion : les secondes Chambres et le gouvernement mixte », *op. cit.*, p.197.

⁵³ Cf. l'étude de ROBBE (F.), *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat*, LGDJ, Paris, 2001, 594 p.

⁵⁴ MAUS (D.), « Libres propos sur le Sénat », *Pouvoirs, op. cit.*, p.97.

⁵⁵ Article 20 alinéa 1^{er} de la Constitution : « Le Sénat représente les collectivités territoriales décentralisées ».

⁵⁶ Article 47 de la Constitution : « Les sénateurs sont élus pour six ans au suffrage indirect. Ils assurent la représentation des collectivités territoriales de la République ».

⁵⁷ DUPRAT (J.-P.), « Les difficultés de la représentation territoriale : le débat sur la réforme du Sénat espagnol », *in Mélanges Patrice GÉLARD : droit constitutionnel*, LGDJ, Paris, 1999, pp.373-378.

⁵⁸ MASTIAS (J.), « Les secondes Chambres en Europe occidentale : Légitimité ? Utilité ? », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 1999, vol. 6, n°1, p.163.

⁵⁹ ARAGÓN REYES (M.), « La Constitución : balance y perspectivas de futuro », *Diario 16*, 6 décembre 1994.

⁶⁰ CALAMO SPECCHIA (M.), « Le projet gouvernemental du 10 octobre 2003, relatif à la révision de la Constitution italienne : une aberration institutionnelle ? », *RFDC*, n°58, 2004, pp.432-434.

Chambre, sa raison d'être. Ôtez-lui cette tâche constitutionnelle et le Sénat pourrait disparaître sans susciter nécessairement une réelle tristesse, un profond regret »⁶¹. Pourtant, la promotion du Sénat dans le rôle de représentant des collectivités territoriales ne saurait abuser. Si les textes constitutionnels attestent de la vocation de la seconde Chambre d'être une chambre de représentation territoriale, ils n'accompagnent pas cependant cette reconnaissance constitutionnelle des instruments nécessaires en vue de sa concrétisation. La seconde Chambre se trouve dans une situation délicate pour accomplir la fonction de Chambre de représentation territoriale⁶². L'utilité des secondes Chambres est mise à l'épreuve de manière originale. S'il faut qu'elles aient une identité particulière, il est nécessaire que la proclamation de cette identité soit concrétisée au niveau de leur composition et complétée par l'octroi de moyens d'action, leur voix ne pouvant avoir d'efficacité que traduite en un pouvoir de décision.

II – L'expression de l'identité territoriale de la seconde Chambre : l'effectivité discutée de la représentation des collectivités territoriales par le Sénat

La proclamation constitutionnelle du Sénat comme représentant des entités territoriales relève plus d'une aspiration théorique que d'une réalité avérée⁶³. S'il ne fait aucun doute, à la lecture du texte constitutionnel, que le Sénat français est promu par la Constitution de 1958 au rang de représentant des collectivités territoriales, en pratique il ne se trouve pas dans les conditions d'assumer avec efficacité le rôle qui lui est attribué. En effet, la Constitution ne lui confie pas les instruments et les mécanismes nécessaires pour le rendre effectif⁶⁴. Le statut constitutionnel ne correspond pas à la définition qui est donnée de la seconde Chambre. L'objectif des réformes entreprises est donc de tenter de rapprocher la seconde Chambre de ce que la Constitution dit qu'elle doit être. En effet, il est impossible de parler d'une Chambre territoriale si par sa composition et par les fonctions qu'il lui incombe elle ne reflète pas les intérêts territoriaux.

A - L'assise territoriale de la seconde Chambre : des modalités de représentation d'ordre territorial

Le système électoral détermine l'identité de l'Assemblée à élire. Plus encore, il conditionne son rôle. Parce qu'une loi électorale n'est jamais innocente⁶⁵, lors de l'analyse des Assemblées parlementaires une attention toute particulière doit être accordée aux systèmes électoraux car l'existence de deux Chambres a seulement un sens si les deux Assemblées représentent des intérêts distincts. « La spécificité de la fonction justifiant la spécificité du mode de recrutement de ses membres »⁶⁶, les structures territoriales ont une place particulière dans la seconde Chambre de par la désignation des membres de celle-ci. Cependant, la dimension territoriale de la seconde Chambre ne se reflète pas toujours de façon adéquate dans sa composition.

1) La désignation des membres de la seconde Chambre : la composition du collège électoral

⁶¹ JAN (P.), « La représentation des collectivités locales par le Sénat », *LPA*, 8 mars 2002, n°49, p.13.

⁶² Cf. en ce sens pour le Sénat espagnol, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ (P.), « La Comisión General de las Comunidades Autónomas : balance de seis meses de reforma del Reglamento del Senado », in *La Reforma del Senado*, Centro de Estudios Constitucionales y Senado, Madrid, 1994, p.39.

⁶³ SANTAOLALLA LÓPEZ (F.), *El Parlamento en la encrucijada*, Eudema, Madrid, 1989, p.77.

⁶⁴ Comme le souligne Narcís OLIVERAS I TERRADAS, ce constat peut être aisément transposé au système espagnol ; in *Senado y representación*, op. cit., p.33.

⁶⁵ GRANGÉ (J.), « Le système d'élection des sénateurs et ses effets », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p.35.

⁶⁶ SOUSSE (M.), « Le bicamérisme : bilan et perspectives », *RDP*, 1997, n°5, p.1324.

Un bicamérisme sans différenciation véritable entre les Chambres n'est pas efficace. Dans un système bicaméral il est donc normal de composer la seconde Chambre d'une façon différente de celle dont est configurée la première chambre. En effet, il ne faut pas opérer un dédoublement de la représentation ce qui implique que la seconde Chambre ne doit pas être, en raison de sa composition, une simple reproduction, une pâle copie, de la première Chambre. Le modèle territorial a l'avantage de donner à la Chambre haute une représentation de base différente de celle de la Chambre basse. Alors que la règle pour la première Chambre est d'être fondée sur la représentation des intérêts des individus et de la population, il n'est par conséquent guère surprenant que la composition des secondes Chambres ait, comme assise, le territoire sous une forme ou une autre, car la Chambre haute représente les unités territoriales.

Le système électoral retenu pour la désignation des membres de la Chambre haute doit établir des liens entre les sénateurs et les structures territoriales. Dès lors qu'il s'agit de représenter une entité infra-étatique, le suffrage indirect semble s'imposer. En effet, « on peut penser que les représentants des États fédérés ou les représentants des collectivités territoriales sont plus porteurs des intérêts de l'entité qu'ils représentent lorsqu'ils sont désignés ou élus par les organes exprimant juridiquement et politiquement la volonté de cette entité »⁶⁷. Cela n'empêche pas certains États de privilégier l'élection directe, par souci démocratique⁶⁸. En Italie, le projet de révision de la Constitution prévoit de modifier le Sénat en lui présentant comme le représentant des autonomies territoriales. Mais, pour certains, le système électoral retenu – direct à la proportionnelle – ne milite pas en ce sens⁶⁹. Lorsque les membres de la seconde Chambre sont élus ou nommés indirectement, cela peut être le fait soit des organes exécutifs ou législatifs des entités territoriales⁷⁰, soit de représentants des collectivités territoriales⁷¹. Parfois, les deux mécanismes – scrutin direct et scrutin indirect – sont combinés. Ainsi, au niveau structurel, le Sénat espagnol est composé, d'une part, de sénateurs élus directement par la population selon des critères de représentation générale dans les circonscriptions provinciales⁷², insulaires⁷³

⁶⁷ FERRETTI (R.), « Le bicamérisme de la V^{ème} République », *LPA*, 31 décembre 1999, n°261, pp.12-13.

⁶⁸ Par exemple, l'article 58 alinéa 1^{er} de la Constitution italienne de 1947 prévoit que « Les sénateurs sont élus au suffrage universel et direct par les électeurs ayant vingt-cinq ans révolus ». De même, en Pologne, en application de l'article 97 alinéa 2 de la Constitution de 1997, les sénateurs sont élus au suffrage universel, direct, au scrutin secret. Aux États-Unis, le XVII^{ème} Amendement dispose que « Le Sénat des États-Unis sera composé de deux sénateurs pour chaque État, élus pour six ans par le peuple de cet État ». En Argentine, conformément à l'article 54 de la Constitution de 1994, le Sénat est composé de 3 sénateurs pour chaque province plus 3 sénateurs pour la ville de Buenos Aires élus au scrutin direct (avant 2001, les sénateurs étaient élus au suffrage indirect).

⁶⁹ Cf. à ce sujet CALAMO SPECCHIA (M.), « Révision de la Constitution italienne : une aberration constitutionnelle ? », *op. cit.*, p.432.

⁷⁰ Ainsi, aux Pays-Bas, les membres de Première Chambre des États Généraux sont choisis par les membres des douze Assemblées provinciales (article 55 de la Constitution). En Afrique du Sud, les membres de la Chambre haute - le Conseil National des Provinces - sont élus par les Assemblées législatives des provinces (article 61 alinéa 1^{er} de la Constitution du 8 mai 1996). Ce système a été choisi également pour le Conseil de la Fédération d'Éthiopie où les membres sont élus par les neuf Parlements des États provinciaux du pays (article 61 alinéa 3 de la Constitution du 8 décembre 1994) et pour les membres du Conseil fédéral autrichien qui, conformément à l'article 35 de la loi constitutionnelle fédérale du 1^{er} octobre 1920, sont élus par les Diètes qui exercent le pouvoir législatif au sein des *Länder* (article 95).

⁷¹ Au Gabon et en Mauritanie, pays dans lesquels le Sénat assure la représentation des collectivités locales (article 35 alinéa 3 de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991 et article 47 alinéa 2 de la Constitution mauritanienne du 12 juillet 1991), les sénateurs sont élus par les représentants de ces collectivités. En Algérie, l'article 101 alinéa 2 de la Constitution de 1996 prévoit que « les membres du Conseil de la Nation sont élus pour les deux tiers au suffrage indirect et secret parmi et par les membres des Assemblées Populaires Communales et de l'Assemblée Populaire de Wilaya ».

⁷² Article 69 alinéa 2 CE : « Dans chaque province quatre sénateurs seront élus au suffrage universel, libre, égalitaire, direct et secret par les votants de chacune d'elles, dans les termes que définira une loi organique ».

⁷³ Article 69 alinéa 3 CE : « Dans les provinces insulaires, chaque île ou groupe d'îles ayant un « *cabildo* » ou conseil insulaire constituera une circonscription aux effets de l'élection des sénateurs ; trois sénateurs seront élus dans chacune des grandes îles — Grande Canarie, Majorque et Tenerife — et un sénateur dans chacune des îles ou groupes d'îles suivants : Ibiza-Formentera, Minorque, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote et La Palma ».

ou dans certaines villes comme Ceuta et Melilla⁷⁴, et, d'autre part, les sénateurs de représentation autonome désignés par les Communautés autonomes⁷⁵. En France, la représentation des collectivités territoriales repose avant tout sur le régime électoral des sénateurs qui sont élus par un collège composé principalement d'élus locaux. Le mode d'élection retenu - le suffrage universel indirect - a ceci d'original qu'il aboutit à une forte représentation des territoires, puisque toutes les collectivités territoriales - de la plus peuplée à la moins peuplée - sont représentées au sein du collège électoral sénatorial⁷⁶. Les communes bien entendu, mais aussi les départements et les régions, sont représentés au sein de ce collège. Chaque collectivité dispose de ses propres représentants au sein du collège sénatorial. Mais quelle est l'importance respective de chaque collectivité territoriale du Sénat ? Et est-ce que la composition de la seconde Chambre est un reflet de la diversité territoriale existante ?

2) La localisation des membres de la seconde Chambre : le manque de territorialité et l'inégalité de représentation dans la structure de la seconde Chambre

Les secondes Chambres doivent avoir une structure permettant de réfléchir les composantes d'une société donnée et en particulier les diverses strates territoriales de l'État. Certains pays se caractérisent par plusieurs niveaux de structures territoriales, deux ou trois généralement, alors que d'autres ne comptent qu'un seul échelon local. Dès lors qu'est abordé le thème de la représentativité de la seconde Chambre se pose la question suivante : les divers échelons territoriaux d'un pays doivent-ils tous être représentés au sein de sa seconde Chambre et, dans l'affirmative, doit-il s'agir d'une représentation égalitaire ? Le chemin suivi pour distribuer les sièges entre les unités territoriales présente des différences notables parmi les Parlements bicaméraux. Le plus souvent la composition des secondes Chambres ne reflète qu'une partie des échelons territoriaux. Par exemple, les États fédéraux, tels l'Allemagne, l'Autriche ou bien encore les États-Unis, se caractérisent par une présence affirmée des entités fédérées, laissant de côté la représentation des autres collectivités. Dans les États régionaux, une attention toute particulière est accordée à la représentation des Régions ou Autonomies, même si d'autres entités sont représentées. Si « dans la plupart des autres pays, le mode de composition de la seconde Chambre est fondé sur l'assise d'un petit nombre de grandes collectivités territoriales (...) ; en France au contraire, le mode de composition du Sénat est fondé sur l'assise d'un grand nombre de petites collectivités territoriales »⁷⁷. Les sénateurs français permettent une représentation non seulement des communes, des départements, des régions et des territoires d'outre-mer mais aussi des Français de l'étranger⁷⁸.

Une fois retenu l'échelon territorial de base, la seconde Chambre peut assurer la représentation des entités territoriales soit de façon égalitaire c'est-à-dire en donnant le même nombre de représentant pour chaque entité⁷⁹, soit de façon inégalitaire en

⁷⁴ Article 69 alinéa 4 CE : « Les villes de Ceuta et Melilla éliront chacune deux sénateurs ».

⁷⁵ Article 69 alinéa 5 CE : « Les Communautés autonomes désigneront, en outre, un sénateur, en plus de celui qu'elles désignent pour chaque million d'habitants de leur territoire respectif. La désignation incombera à l'assemblée législative ou, en son absence, à l'organe collégial supérieur de la Communauté autonome, conformément aux dispositions des statuts qui assureront, dans tous les cas, la représentation proportionnelle adéquate ».

⁷⁶ Le collège électoral est composé non seulement des représentants de chacune des communes, des départements, des régions des collectivités d'outre-mer mais aussi, pour chaque département, des conseillers généraux composant l'assemblée départementale, des conseillers régionaux de la section départementale concernée et des députés du département.

⁷⁷ HAMON (F.), Intervention lors de la Table Ronde sur « Le bicamérisme, une idée d'avenir ? », *Revue Politique et Parlementaire*, 2000, n°1007, p.50.

⁷⁸ Article 24 alinéa 3 *in fine* de la Constitution : « Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat ». Cette représentation des nationaux ne résidant pas sur le territoire national existe également en Mauritanie. Sur les 56 sénateurs composant le Sénat mauritanien, 3 représentent les Mauritaniens vivant à l'étranger (article 47 alinéa 2 de la Constitution).

⁷⁹ Aux États-Unis, le Sénat donne une égale représentation à chaque État. Chaque État disposant de deux sénateurs, il y a donc une répartition égalitaire entre les États fédérés. En Afrique du Sud et en Russie, les Chambres hautes donnent

privilégiant certaines collectivités, par exemple les plus peuplées⁸⁰ ou les plus nombreuses. Le déséquilibre entre les diverses collectivités, qui est généralement le fruit de la composition du collège électoral, fait régulièrement l'objet de critiques. Ainsi, les détracteurs de la seconde Chambre dénoncent son absence de représentativité. Il est vrai que le caractère territorial de la seconde Chambre ne se reflète pas toujours de façon adéquate dans sa composition. Par exemple, s'agissant du Sénat espagnol ce n'est pas le nombre de sénateurs qui pose problème mais leur origine⁸¹. Le nombre de sénateurs désignés par les Communautés autonomes y est quantitativement moins important que celui des sénateurs élus dans les circonscriptions provinciales et insulaires par le suffrage universel direct dans la même forme que les membres du Congrès des députés⁸². Pour une grande partie de la doctrine, la composition du Sénat, reposant sur une base provinciale, n'est pas ajustée à la définition qu'en fait le texte constitutionnel⁸³. Le nombre de sénateurs désignés par les Communautés autonomes est insuffisant pour que le Sénat soit une authentique Chambre territoriale⁸⁴. La province reste la circonscription dans laquelle sont élus les membres de la Chambre basse et la majorité des membres du Sénat. Il convient donc de renforcer la présence et la participation des Communautés autonomes aux travaux de la seconde Chambre. Mais les tentatives de réforme engagées sur ce point n'ont pu, faute d'accord sur le sujet, être menées à terme.

Le Sénat français et l'inégalité de représentation. En France, « le Sénat étant chargé par la Constitution de représenter les collectivités territoriales, la logique [a voulu] que ce soient les représentants élus de ces collectivités qui forment le relais du suffrage indirect. Mais toutes les collectivités territoriales ne participent pas de façon égale – ou même équitable – à l'élection de la seconde Chambre »⁸⁵. Bien que toutes les collectivités territoriales interviennent dans la désignation des sénateurs, le régime électoral du Sénat suscite néanmoins de vives critiques fondées la prépondérance des communes, et plus particulièrement des petites communes, dans la composition du Sénat. Il n'y a donc pas de « parité de représentation »⁸⁶ des différentes collectivités. Constitutionnellement, le Sénat représente les collectivités territoriales mais, dans la réalité, cela se traduit par une « référence prioritaire »⁸⁷ aux communes. À ce propos, Léon Gambetta n'avait-il pas qualifié le Sénat de « Grand Conseil des communes de France »⁸⁸. Cette « prime à la ruralité »⁸⁹ s'explique, en pratique, par la composition du collège électoral qui favorise beaucoup plus les communes que les autres collectivités territoriales⁹⁰. Pour que la seconde Chambre ne reste pas figée « sur une assise trop

aussi une égale représentation à chaque province. S'agissant de la Pologne, qui est un État unitaire, la Chambre haute est largement élue sur la base de 47 voïvodies élisant chacune deux membres.

⁸⁰ Ainsi, pour la représentation des *Länder* au sein du *Bundesrat* allemand, conformément à l'article 51 alinéa de la Loi fondamentale, « Chaque *Land* a au moins trois voix, les *Länder* qui comptent plus de deux millions d'habitants en ont quatre, ceux qui comptent plus de six millions d'habitants en ont cinq, ceux qui comptent plus de sept millions d'habitants en ont six ».

⁸¹ Cf. à ce sujet OLIVERAS I TERRADAS (N.), *Senado y representación*, op. cit., pp.542-543 et DUPRAT (J.-P.), « Les difficultés de la représentation territoriale : le débat sur la réforme du Sénat espagnol », op. cit., pp.373-378.

⁸² Cf. *supra* les développements sur la désignation de la seconde Chambre.

⁸³ Cf., entre autres, AGUILÓ LÚCIA (L.), « Composición y organización de las Cortes », in *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Valencia, 1980, p.309 et PUNSET BLANCO (R.), « El concepto de representación territorial en la Constitución Española de 1978 », *Revista de Derecho Político*, n°7, 1980, p.105.

⁸⁴ VISIEDO MAZÓN (F.-J.), *La reforma del Senado : Territorialización del Senado. Comisión general de las Comunidades Autónomas*, Secretaría General del Senado, Madrid, 1997, p.154.

⁸⁵ GRANGÉ (J.), « Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat », *Revue Française de Science Politique*, 1990, n°1, p.9.

⁸⁶ *Ibid.*, p.24.

⁸⁷ VERDIER (M.-F.), « L'avenir du bicamérisme en France. Propos sur la représentativité du Sénat », Communication présentée à l'occasion du IV^{ème} Congrès français de droit constitutionnel, Aix-en-Provence, 10-12 juin 1999.

⁸⁸ Discours de Ménilmontant, 1875.

⁸⁹ REYDELLET (M.), « Le bicamérisme a-t-il un avenir en France ? », op. cit., p.1787.

⁹⁰ Dans chaque département, le collège électoral est composé des députés, des conseillers généraux et conseillers régionaux et des délégués des conseils municipaux, ces derniers représentant 95% du collège.

traditionnelle, communale et départementale »⁹¹ qui provoque un déséquilibre entre le poids électoral des zones rurales jugé excessif et la sous-représentation des communes les plus peuplées, la composition du collège des grands électeurs a dû être modifiée. La nécessaire correction des déséquilibres démographiques s'est traduite par l'actualisation de sa composition. Cette réforme de la composition du Sénat s'est déroulée sous le contrôle du Conseil constitutionnel qui a élaboré « un véritable statut constitutionnel de la représentativité sénatoriale »⁹².

La première étape du processus de réforme a été la loi n°2000-641 du 10 juillet 2000 qui a instauré le scrutin proportionnel dans les départements comptant trois sénateurs et plus⁹³. Amené à se prononcer sur la constitutionnalité de cette loi, le Conseil constitutionnel a validé l'application du scrutin proportionnel aux départements comptant trois sénateurs et plus tout précisant que « les dispositions combinées de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des articles 3 et 24 de la Constitution imposent au législateur de modifier la répartition par département des sièges de sénateurs pour tenir compte des évolutions de la population des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation »⁹⁴. En revanche, la juridiction constitutionnelle a censuré les dispositions de la loi qui prévoyaient une augmentation, au sein du collège électoral, des délégués des conseils municipaux⁹⁵. Le dispositif prévu, qui allait au-delà du simple correctif démographique puisque les modifications conduisaient à une proportion excessive, dans le corps électoral sénatorial, de personnes ne détenant pas de mandat électoral local, a été jugé contraire à l'article 24 de la Constitution duquel il résulte que « le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; que, par suite, ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; que toutes les catégories de collectivités territoriales doivent y être représentées ; qu'en outre, la représentation des communes doit refléter leur diversité ; qu'enfin, pour respecter le principe d'égalité devant le suffrage résultant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'article 3 de la Constitution, la représentation de chaque catégorie de collectivités territoriales et des différents types de communes doit tenir compte de la population qui y réside »⁹⁶. Par conséquent, les règles de composition du collège électoral sénatorial en vigueur à l'époque ont été maintenues et les mesures envisagées par le législateur ont été écartées. Lorsqu'il a été saisi de demandes d'annulation d'un décret d'organisation des élections sénatoriales en 2001, le Conseil constitutionnel a renouvelé sa « mise en garde » en rappelant « qu'il incombait au législateur, en application des dispositions combinées de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des articles 3 et 24 de la Constitution, de modifier la répartition par département des sièges de sénateurs figurant au tableau n°6 annexé à la partie législative du code électoral, afin de tenir compte des évolutions de la population des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation »⁹⁷. Le Conseil constitutionnel a donc appelé le législateur à actualiser la

⁹¹ DUPRAT (J.-P.), « Représentation territoriale et modération politique : le Sénat français », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 1999, vol. 6, n°1, p.111.

⁹² Rapport du Groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présenté en juillet 2002 par Daniel HOEFFEL, vice-président du Sénat, au Bureau du Sénat. Disponible sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/r01-2002/r01-2002.html>

⁹³ Loi n°2000-641 du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs, *JO* n°159 du 11 juillet 2000, p.10472.

⁹⁴ Décision n°2000-431 DC du 6 juillet 2000, *Loi relative à l'élection des sénateurs*, *Rec.* p.98 (cons. n°11). Pour un commentaire de cette décision, cf. en particulier SCHOETTL (J.-É.), « Le mode d'élection du Sénat doit permettre d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République », *LPA*, 12 juillet 2000, n°138, pp.19-23.

⁹⁵ Les conseils municipaux auraient dû désigner un nombre de délégués supplémentaires déterminé en fonction de la population des communes, à raison d'un délégué pour 300 habitants ou une fraction de ce nombre.

⁹⁶ Décision n°2000-431 DC du 6 juillet 2000, *Loi relative à l'élection des sénateurs*, *Rec.* p.98 (cons. n°5).

⁹⁷ Décision du 20 septembre 2001, *Hauchemaille et Marini*, *Rec.* p.121 (cons. n°7). Pour un commentaire de cette décision, cf. SCHOETTL (J.-É.), « Le contentieux relatif au décret de convocation aux élections sénatoriales du 23 septembre 2001 », *LPA*, 1^{er} octobre 2001, n°195, pp.13-18.

répartition des sièges de sénateurs qui se révèle en décalage au regard des évolutions démographiques récentes des collectivités territoriales de la République⁹⁸.

Face aux criantes disparités de représentation d'un département à l'autre et pour faire taire les nombreuses critiques dénonçant l'insuffisante prise en compte des évolutions ayant affecté la démographie française, le législateur a dû revoir sa copie en 2003. La nouvelle modification du régime des élections sénatoriales s'est traduite par l'adoption d'une loi organique⁹⁹ et d'une loi ordinaire¹⁰⁰ qui composent les deux volets d'une réforme du Sénat voulue par la seconde Chambre elle-même, puisqu'elles procèdent toutes deux de propositions de lois présentées par des sénateurs et qu'elles ont été votées en termes conformes par l'Assemblée nationale en première lecture. Conformément à l'invitation qu'il lui a été adressé en 2000 et en 2001 par la juridiction constitutionnelle, le Parlement a réduit les disparités démographiques en augmentant le nombre des sénateurs. En application de la loi organique du 30 juillet 2003, le nombre de sénateurs, qui était de 321 et qui est actuellement de 331, sera porté à 346 en 2010 pour mieux respecter la représentation des équilibres démographiques et des collectivités territoriales¹⁰¹. Saisi obligatoirement de cette loi organique en vertu de l'article 46 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a jugé que l'augmentation du nombre de sénateurs, qui a pour objectif de réduire les disparités entre les départements, n'était, par elle-même, contraire à aucune règle ni à aucun principe de valeur constitutionnelle, même si cet objectif pouvait être atteint par un autre procédé que l'augmentation du nombre de sièges sénatoriaux¹⁰². La loi ordinaire, qui est venue tirer les conséquences de la loi organique, organise, d'une part, la répartition des sièges de sénateurs entre départements et séries et rétablit, d'autre part, le scrutin majoritaire dans les départements qui éliront désormais trois sénateurs. Pour actualiser la répartition des sièges de sénateurs par département, le législateur a dû tenir compte des évolutions de la population des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation intervenues entre 1976, date de la dernière actualisation, et 1999, date du dernier recensement. En l'espèce, la Haute juridiction a estimé que, même si certaines disparités démographiques subsistent, « les modifications qui résultent de la loi déferée n'en réduisent pas moins sensiblement les inégalités de représentation antérieures »¹⁰³ et qu'« eu égard au rôle confié au Sénat par l'article 24 de la Constitution (...) la nouvelle répartition des sièges (...) n'est pas contraire à la Constitution »¹⁰⁴.

Malgré les progrès accomplis en la matière en vue de corriger les écarts de représentation, la composition du Sénat français ne semble toujours pas satisfaisante et d'autres réformes sont à envisager pour améliorer la représentativité de la seconde Chambre. Le constat suivant doit guider les prochaines réformes : les structures actuelles du Sénat, bien que réformées, restent inadaptées à l'évolution des structures de l'État. Les communes ne peuvent plus constituer la « cellule territoriale » de référence car d'autres entités s'affirment à travers le processus de décentralisation. Le mode de désignation des sénateurs doit par conséquent être redéfini en « repensant les choses à partir de la réalité des collectivités territoriales modernes »¹⁰⁵. Une très forte

⁹⁸ Le « tableau départemental » n'a plus été modifié après 1976, en dépit de l'organisation de nouveaux recensements depuis cette date. Or, l'évolution démographique enregistrée depuis 1976 a suscité, en l'absence de révision du tableau, de fortes disparités de représentation d'un département à l'autre.

⁹⁹ Loi organique n°2003-696 du 30 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat, JO n°175 du 31 juillet 2003, p.13016.

¹⁰⁰ Loi n°2003-697 du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs, JO n°175 du 31 juillet 2003, p.13017.

¹⁰¹ Ainsi, 326 sénateurs seront élus dans les départements de métropole et d'outre-mer, 3 en Polynésie française et dans les Îles Wallis-et-Futuna, 2 en Nouvelle-Calédonie, 2 à Mayotte, 1 à Saint-Pierre-et-Miquelon et 12 représenteront les Français de l'étranger.

¹⁰² Décision n°2003-476 DC du 24 juillet 2003, Loi organique portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat, Rec. p.400 (cons. n°8).

¹⁰³ Décision n°2003-475 DC du 24 juillet 2003, Loi portant réforme de l'élection des sénateurs, Rec. p.397 (cons. n°6).

¹⁰⁴ *Ibid.*, cons. n°8.

¹⁰⁵ GÉLARD (P.), Intervention lors de la Table Ronde sur « Le bicamérisme, une idée d'avenir ? », *Revue Politique et Parlementaire*, 2000, n°1007, p.57.

décentralisation appelle donc, pour commencer, une révision de la composition du Sénat. Et, pour tenir compte du nouveau paysage de la décentralisation, le renforcement de la spécificité territoriale de la seconde Chambre ne semble pouvoir procéder que de la régionalisation des élections sénatoriales¹⁰⁶.

Au vu de ces éléments, force est de constater que « la représentation de l'article 24 (...) se réalise non point au sein de la deuxième chambre elle-même, mais au sein du corps électoral de cette chambre »¹⁰⁷. Si le caractère territorial du Sénat, consacré par le texte constitutionnel, doit se manifester en premier lieu dans sa composition, dont la représentativité demeure perfectible, il est nécessaire qu'il se reflète également dans les fonctions qui lui sont attribuées.

B – Le besoin de fonctions justificatives de la spécificité territoriale de la seconde Chambre

L'ambiguïté est de plus en plus prégnante. Voilà une Chambre qui représente les collectivités territoriales mais qui ne dispose pas de pouvoirs adaptés à la réalisation de sa mission ; bien au contraire. Présenté dans l'article 24 alinéa 3 de la Constitution comme le représentant constitutionnel des collectivités territoriales, le Sénat français n'est pas doté des instruments nécessaires pour assurer l'effectivité de cette déclaration. Or, l'existence d'une Chambre ne dépend pas tant de la mission qui lui est confiée par le texte constitutionnel que de l'accomplissement d'une série de fonctions établies précisément en vue de lui permettre de jouer pleinement son rôle. « La justification d'une seconde Chambre ne peut dériver de la réalisation d'une série de faits, les Chambres ne se justifient pas par les faits mais par les fonctions »¹⁰⁸. En effet, « ce sont les fonctions et non les simples faits qui justifient les organes constitutionnels »¹⁰⁹. Si le propre du Sénat français est de représenter les collectivités territoriales, encore faut-il qu'il puisse satisfaire sa mission. Or, « paradoxe constitutionnel »¹¹⁰, la seconde Chambre française ne dispose pas de compétences spécifiques qui la spécialise comme Chambre de défense des intérêts territoriaux, réserve faite de quelques rares attributions dans le cadre de la procédure législative. Nonobstant cette carence fonctionnelle, le Sénat apparaît toutefois, à travers une spécialisation de fait, comme un défenseur des intérêts locaux et se positionne, sur la scène politique, comme un acteur de la décentralisation.

1) Quelques pouvoirs en matière de législation territoriale

L'un des indices les plus évidents pour indiquer que la Chambre haute représente les entités territoriales est de donner à ses membres des pouvoirs étendus s'agissant des législations qui touchent plus particulièrement ces entités. En effet, « une fonction territoriale se construit à l'intérieur de la Chambre haute à travers des pouvoirs spécifiques en matière de législation qui affecte les entités territoriales »¹¹¹. Ces pouvoirs peuvent se rencontrer soit au niveau de la prise de décision, soit au niveau du vote de la législation.

¹⁰⁶ En faveur d'un scrutin régional pour les élections sénatoriales, cf. ROCARD (M.), « Un Bundesrat à la française », *op. cit.*, p.33 ; REYDELLET (M.), « Le bicamérisme a-t-il un avenir en France ? », *op. cit.*, pp.1827-1828 ; VANDENDRIESSCHE (X.), « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n°99, 2001, p.68 et ROBBE (F.), « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », *op. cit.*, pp.757-758.

¹⁰⁷ MAZÈRES (J.-A.), « Les collectivités locales et la représentation », *RDP*, 1990, n°3, p.622.

¹⁰⁸ CHUECA RODRIGUEZ (R.-L.), « Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n°10, 1984, p.68.

¹⁰⁹ AIMO (P.), *Bicameralismo e Regioni*, éd. Di Comunità, Milan, 1977, p.14.

¹¹⁰ Rapport du Groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présenté en juillet 2002 par Daniel HOEFFEL, vice-président du Sénat, au Bureau du Sénat. Disponible sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/r01-2002/r01-2002.html>

¹¹¹ RUSSELL (M.), « The Territorial Role of the Upper House », *op. cit.*, p.110.

a) La reconnaissance d'un droit de priorité au Sénat, mais limité

Dans le cadre de la procédure législative, la seconde Chambre doit se contenter, le plus souvent, du rôle de Chambre de « deuxième lecture ». Or, il est manifeste que l'Assemblée chargée de se prononcer en première lecture est susceptible d'exercer une influence déterminante sur le déroulement de la procédure. En effet, « l'« assemblée prioritaire » marque de son empreinte le cours de la procédure législative »¹¹². Pour cette raison, certains pays ont choisi d'accorder une priorité à une Assemblée déterminée. Si traditionnellement le droit de priorité est reconnu en faveur de la première Chambre pour les textes financiers¹¹³, il existe parfois, quoique de façon beaucoup plus marginale, au profit de la Chambre haute. Lorsqu'il est consacré, ce droit de priorité du Sénat se manifeste en matière de législation dite « territoriale ». En ce domaine, s'installe donc une « parité parlementaire »¹¹⁴ en faveur du Sénat. À titre d'exemple, en Argentine, les textes de loi peuvent être déposés dans l'une ou l'autre assemblée, sauf exception établie par la Constitution, telles les lois sur les relations de l'État avec les provinces qui sont d'abord examinées par le Sénat¹¹⁵. Par ailleurs, en Espagne, il résulte de la lecture combinée de l'article 74.2¹¹⁶ et des articles 145.2¹¹⁷ et 158.2¹¹⁸ de la Constitution, que le Sénat espagnol se voit confier la priorité pour l'examen parlementaire des accords de coopération entre les Communautés autonomes et la répartition entre les Communautés et les provinces, s'il y a lieu, des ressources du Fonds de compensation interterritoriale. Dans une rédaction similaire à celle adoptée par la Constitution du Gabon¹¹⁹, la Constitution française prévoit que les projets de loi relatifs à l'organisation des collectivités territoriales sont présentés en premier lieu devant le Sénat. S'il paraît naturel que ces textes de loi soient soumis en premier lieu à la seconde Chambre¹²⁰, il a fallu cependant attendre la révision constitutionnelle de 2003 sur la décentralisation pour que ce principe reçoive une consécration constitutionnelle.

La mission de représentant des collectivités territoriales confère au Sénat français une responsabilité particulière dont le constituant a tiré la conséquence lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. L'article 4 de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République¹²¹ est venu compléter le dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution en accordant un droit de

¹¹² HANICOTTE (R.), « Priorité au Sénat », *Pouvoirs*, n°111, 2004, p.163.

¹¹³ Par exemple, l'article 39 alinéa 2 de la Constitution française dispose que « Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale ». En Mauritanie, les lois de finances sont discutées en premier lieu à l'Assemblée nationale (article 61 alinéa 2 de la Constitution). Au Gabon, conformément à l'article 54 alinéa 4 de la Constitution, les projets de loi de finances, comme les projets de révision de la Constitution, sont déposés en premier lieu à l'Assemblée nationale.

¹¹⁴ RIPOLLÉS SERRANO (M.-R.), « La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías », *Revista Vasca de Administración Pública*, n°35, 1993, p.49.

¹¹⁵ Article 75 alinéa 2 de la Constitution argentine.

¹¹⁶ Article 74.2 CE : « Les décisions des Cortes générales prévues aux articles 94 paragraphe 1^{er}, 145 paragraphe 2 et 158 paragraphe 2, seront adoptées à la majorité de chacune des Chambres. Dans le premier cas, le processus commencera par le Congrès et dans les deux autres par le Sénat ».

¹¹⁷ Article 145.2 CE : « Les statuts pourront prévoir les cas, les conditions et les termes dans lesquels les Communautés autonomes pourront conclure des accords entre elles pour la gestion et la prestation de services qui leur sont propres, ainsi que le caractère et les effets de la communication correspondante aux Cortes générales. Dans les autres cas, les accords de coopération entre les Communautés autonomes requerront l'autorisation des Cortes générales ».

¹¹⁸ Article 158.2 CE : « Afin de corriger des déséquilibres économiques interterritoriaux et de mettre en pratique le principe de solidarité, on constituera un Fonds de compensation destiné aux dépenses d'investissement dont les ressources seront réparties par les Cortes générales entre les Communautés autonomes et les provinces, s'il y a lieu ».

¹¹⁹ Article 54 alinéa 4 de la Constitution : « Les projets de loi de finances et les projets de révision de la Constitution sont déposés en premier lieu à l'Assemblée Nationale. Les projets de loi afférents aux collectivités locales sont présentés en premier lieu devant le Sénat ».

¹²⁰ Cf. en ce sens ROBBE (F.), « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », *op. cit.*, p.727.

¹²¹ JO n°75 du 29 mars 2003, p.5568.

priorité au Sénat pour les projets de loi relatifs à l'organisation des collectivités territoriales¹²². Selon l'article 39 alinéa 2 *in fine* de la Constitution, « 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 »¹²³. Cette reconnaissance constitutionnelle ne fait finalement que traduire en termes fonctionnels le rôle du Sénat affirmé à l'article 24 alinéa 3 de la Constitution¹²⁴ et concrétiser les nombreuses revendications exprimées depuis longtemps en ce domaine. Ainsi, en 1991, Christian Poncelet, lors de la discussion sur le projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République avait déploré « que le Sénat, pourtant « grand conseil des collectivités territoriales de France », ne soit plus, comme cela a toujours été la tradition, saisi en priorité des projets de loi concernant les collectivités locales. Cette méconnaissance de l'article 24 de la Constitution, qui dispose que le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République », tend à devenir systématique »¹²⁵. Pierre Mauroy avait fait écho à ces propos en exigeant que « tout projet de loi concernant les collectivités territoriales soit déposé en première lecture au Sénat »¹²⁶. Aux dires de certains, la révision de 2003 ne ferait finalement que prendre acte d'une pratique existante¹²⁷. Grâce à la reconnaissance d'une telle prérogative, « un meilleur parti pourra être ainsi tiré de la connaissance approfondie dont dispose le Sénat des questions relatives à la gestion des collectivités territoriales »¹²⁸.

Le droit de priorité conféré au Sénat par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 permet une « meilleure identification »¹²⁹ du rôle législatif du Sénat à l'égard des textes relatifs aux collectivités territoriales. Cependant, ce droit de priorité est limité puisqu'il ne fait pas obstacle au dépôt, par les députés, de propositions de loi poursuivant un objet similaire puisque le nouvel article 39 alinéa 2 ne concerne que les projets de loi¹³⁰. Par ailleurs, ce privilège accordé à la seconde Chambre est atténué par l'exercice du droit d'amendement reconnu en la matière en faveur des députés. En effet, si la priorité d'examen par l'Assemblée nationale des projets de loi de finances vaut également pour les amendements présentés par le Sénat et qui introduisent « des mesures financières entièrement nouvelles »¹³¹, en revanche cette règle ne trouve pas d'écho dans la révision constitutionnelle de 2003. Le nouvel article 39 alinéa 2 dispose que 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, sans préjudice du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution. Or, comme en application de cette disposition « les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement », cela signifie que ces autorités peuvent introduire par ce biais des dispositions concernant l'organisation des collectivités territoriales et tient en échec le droit de priorité conféré

¹²² Sur la révision constitutionnelle et le droit de priorité accordé au Sénat, cf. HANICOTTE (R.), « Priorité au Sénat », *Pouvoirs*, n°111, 2004, pp.159-176 et ROBBE (F.), « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », *RFDC*, n°56, 2003, pp.725-758.

¹²³ Rapport du Groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale de juillet 2002, *op. cit.*

¹²⁴ L'exposé des motifs du projet de loi met en avant le lien entre l'article 24 alinéa 3 et le nouvel article 39 de la Constitution : « Dans le droit-fil de l'article 24 de la Constitution, aux termes duquel le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République, l'article 3 (devenu ensuite l'article 4) du projet de loi ajoute au second alinéa de l'article 39 de la Constitution [...] ».

¹²⁵ *JO*, Débats, Sénat, séance du 11 juin 1991, p.1520.

¹²⁶ MAUROY (P.), « Le Sénat, chambre de la décentralisation », *Pouvoirs locaux*, n°30, 1996, p.31.

¹²⁷ Pour une opinion contraire, cf. ROBBE (F.), *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat*, *op. cit.*, p.521 et s. et HANICOTTE (R.), « Priorité au Sénat », *op. cit.*, p.160.

¹²⁸ Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République présenté par Dominique PERBEN, garde des Sceaux, ministre de la justice, et déposé au Sénat le 16 octobre 2002, *JO*, Doc., Sénat, 2002-2003, n°24 rectifié.

¹²⁹ Rapport du Groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale de juillet 2002, *op. cit.*

¹³⁰ Cf. en ce sens l'exposé des motifs du projet de loi relatif à l'organisation décentralisée de la République, *op. cit.*

¹³¹ Décision n°76-73 DC du 28 décembre 1976, *Loi de finances pour 1977*, *RJC I-43*.

au Sénat en ce domaine. Cette limitation des prérogatives de la seconde Chambre est en outre renforcée par la possible mise à l'écart du Sénat lors du vote des textes de lois.

b) Aller au-delà de la révision de 2003 : envisager la reconnaissance d'un droit de veto au profit du Sénat

La limitation des pouvoirs du Sénat par la Constitution de la V^{ème} République est incontestable et constitue une parfaite illustration d'un bicamérisme inégalitaire. Cette limitation des pouvoirs de la seconde Chambre concerne notamment l'exercice de la fonction législative. En principe, selon l'article 34 de la Constitution, le Parlement, c'est-à-dire l'Assemblée nationale et le Sénat, vote la loi et l'article 45 prévoit que chaque Assemblée doit adopter le texte en termes identiques. Le Sénat est donc un législateur qui, après avoir discuté du contenu de la loi, est chargé de la voter. Toutefois, si l'accord du Sénat est indispensable en ce qui concerne le vote des lois constitutionnelles¹³², des lois organiques relatives au Sénat¹³³ et des lois organiques de l'article 88-3 de la Constitution¹³⁴, la règle demeure que le Gouvernement peut faire adopter des textes malgré l'opposition de la Chambre haute. En cas d'échec de la commission mixte paritaire ou en cas de désaccord entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur le vote d'un texte, le Gouvernement peut, conformément à l'article 45 alinéa 4 de la Constitution¹³⁵, choisir de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale. Cette procédure montre les limites du bicamérisme à la française. « Le Sénat dispose donc d'un droit de veto en matière constitutionnelle et pour ce qui le touche de près »¹³⁶ mais il doit s'incliner devant la volonté gouvernementale, et par conséquent celle de l'Assemblée nationale, dans les autres domaines, tel celui de la législation territoriale. Afin de renforcer le rôle du Sénat en tant que Chambre de défense des intérêts territoriaux, il serait néanmoins utile de fixer une série de matières dans lesquelles l'accord des deux Assemblées serait obligatoire, par exemple pour les textes touchant à l'organisation des collectivités territoriales. Ce droit de veto est déjà reconnu dans quelques États dans lesquels l'accord de la Chambre haute est nécessaire à l'adoption définitive d'une loi. Ainsi, en Allemagne, dans certaines hypothèses prévues par la Loi fondamentale, l'approbation du *Bundesrat* est requise pour que la loi puisse être adoptée. Tel est le cas notamment des lois qui affectent de manière particulière les intérêts des *Länder*. Ces lois requièrent par conséquent l'approbation du *Bundesrat* et si celui-ci refuse de donner son accord, la loi ne peut être adoptée. Par conséquent, le *Bundesrat* dispose d'un droit de veto absolu sur les lois affectant le travail des *Länder*. Le *Bundestag* ne peut passer outre ce veto, pas même à l'unanimité de ses membres. En Afrique du Sud, le Conseil National des Provinces a un droit de veto pour ce qui concerne les projets touchant les provinces, veto qui peut toutefois être levé par l'Assemblée nationale mais à la majorité des deux tiers. À l'instar de ce qui existe déjà dans ces pays, il serait possible d'envisager que le Sénat français dispose soit d'un droit de veto absolu – c'est-à-dire que les textes de loi ne pourraient être adoptés sans son accord formel -, soit d'un veto suspensif susceptible d'être renversé par un vote de

¹³² Article 89 alinéa 2 de la Constitution : « Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux Assemblées en termes identiques ».

¹³³ Article 46 alinéa 4 de la Constitution : « Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux Assemblées ». Cette règle est également prévue par l'article 58 de la Constitution marocaine qui dispose que « Les lois organiques relatives à la Chambre des Conseillers doivent être votées dans les mêmes termes par les deux Chambres ».

¹³⁴ Article 88-3 de la Constitution : « Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article. ».

¹³⁵ Article 45 alinéa 4 de la Constitution : « Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée Nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée Nationale de statuer définitivement ».

¹³⁶ REYDELLET (M.), « Le bicamérisme a-t-il un avenir en France ? », *op. cit.*, p.1802.

l'Assemblée nationale¹³⁷ à la majorité absolue des membres la composant comme cela existe déjà pour les lois organiques¹³⁸.

Le pouvoir législatif d'une Assemblée parlementaire s'analyse à travers le triptyque suivant : le droit d'initiative, le droit d'amendement et la capacité de décision lors de l'examen des textes. Or, s'agissant de la seconde Chambre française, force est de constater, d'un point de vue général, qu'elle n'est pas dotée de moyens d'actions suffisants pour qu'elle puisse rivaliser avec l'Assemblée nationale et d'un point de vue particulier, malgré une compétence législative renforcée, qu'elle est encore moins bien armée pour affirmer et défendre son rôle de représentant des collectivités territoriales. Malgré ces obstacles, il n'empêche qu'en pratique le Sénat constitue un véritable forum pour la défense des intérêts territoriaux, notamment à travers son rôle en matière de décentralisation.

2) La seconde Chambre : un forum pour les collectivités territoriales et un acteur de la décentralisation

Le Sénat est défini précisément dans la Constitution de 1958 par son caractère de Chambre de représentation territoriale. Même si le texte constitutionnel ne lui donne pas les moyens de ses ambitions, le Sénat français assume toutefois une fonction de défense des intérêts territoriaux. Bien que cet engagement ne soit pas, ou peu, récompensé par la reconnaissance de fonctions spécifiques, cela n'a pas empêché en pratique le Sénat de s'intéresser à la vie territoriale. Ce « bonus constitutionnel » - la représentation des collectivités territoriales -, selon les termes du Président du Sénat¹³⁹, fait de ce dernier « une assemblée de proximité » à l'écoute des quelques 500.000 élus locaux qui constituent son collège électoral. Fidèle à son rôle de représentation, le Sénat s'est fait depuis de nombreuses années le premier promoteur et l'ardent défenseur des libertés locales. « Depuis les premières lois de décentralisation, la Chambre haute tend (...) à devenir un espace de réflexion permanente pour tout ce qui touche aux collectivités territoriales »¹⁴⁰. Le Sénat apparaît comme le « lieu naturel »¹⁴¹ de l'expression des intérêts territoriaux. C'est une évidence : les questions des collectivités territoriales trouvent au Sénat une résonance particulière. En raison de son mode d'élection, le Sénat a vis-à-vis des structures territoriales un rôle éminent, une légitimité spécifique, une fonction d'expertise propre, reconnus de tous¹⁴². Par sa composition, le Sénat est le mieux placé pour faire valoir une vision nationale des intérêts supérieurs de la libre administration locale et de veiller à en faire garantir le respect. Il est à même d'y parvenir notamment grâce à la connaissance du terrain liée à l'exercice de mandats locaux par nombre de ses membres. On comprend dans ces conditions l'attention privilégiée que peut porter le Sénat à tout ce qui touche les collectivités territoriales, puisqu'il en procède et que ses membres sont, pour beaucoup d'entre eux, investis de responsabilités en leur sein. « Dans une France engagée dans la décentralisation, il y a là une vocation utile »¹⁴³ de la seconde Chambre française.

¹³⁷ Cette distinction entre les lois pouvant faire l'objet d'un veto absolu et celles n'encourant qu'un veto suspensif – car susceptible d'être renversé par un vote de la première Chambre – se retrouve en Allemagne où l'on parle pour les premières de lois d'approbation (*Zustimmungsgesetze*) et pour les secondes de lois d'opposition (*Einspruchsgesetze*).

¹³⁸ En faveur d'une telle proposition, cf. MAUROY (P.), « Le Sénat, chambre de la décentralisation », *op. cit.*, p.31 et le Rapport du Groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale, *op. cit.*

¹³⁹ Discours d'orientation de Christian Poncelet, Président du Sénat, du 16 octobre 2001.

¹⁴⁰ HOFFFEL (D.), « Le bicamérisme, élément de tempérance : l'exemple du Sénat français », in *Libertés, Justice, Tolérance*, Mélanges en hommage au Doyen Gérard COHEN-JONATHAN, vol. II, Bruylant, Bruxelles, 2004, p.989.

¹⁴¹ RUGGIU (I.), « Órganos y dinámicas de representación territorial en los Estados compuestos. Italia y España a debate », *op. cit.*, p.182.

¹⁴² Rapport du Groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présenté en juillet 2002 par Daniel HOFFFEL, vice-président du Sénat, au Bureau du Sénat. Disponible sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/r01-2002/r01-2002.html>

¹⁴³ MAUROY (P.), « Le Sénat, chambre de la décentralisation », *op. cit.*, p.31.

On le voit bien le Sénat, à travers une spécialisation de fait, essaie de s'affirmer sur la scène locale afin de justifier son rôle de représentant des collectivités territoriales. Il a vu sa légitimité renforcée par les progrès de la décentralisation, dont il est le gardien vigilant¹⁴⁴. Malheureusement, en dépit des améliorations réalisées par la révision constitutionnelle de 2003, le Sénat français n'est pas la Chambre de représentation territoriale telle que le proclame la Constitution dans son article 24 alinéa 3. Excepté les quelques hypothèses envisagées plus haut, il n'existe pas de plus grande spécialisation du Sénat comme Chambre de représentation territoriale. Pour ces raisons il conviendrait d'introduire dans le cadre d'une nouvelle réforme constitutionnelle des mesures qui viendraient intensifier cette insuffisante spécialisation de la Chambre haute. L'étendue des prérogatives de la seconde Chambre doit être réaménagée dans le sens d'un renforcement de l'identité du Sénat, celle qui fait de cet organe le représentant des collectivités locales.

Le modèle de la seconde Chambre à caractère territorial a gagné en popularité et a été introduit dans un nombre croissant de pays. Toutefois, une grande diversité se dégage dans la configuration constitutionnelle des Chambres territoriales et il est difficile par conséquent de définir un modèle unique car le principe de territorialité s'applique aussi bien dans des États fédéraux, composés ou unitaires. Une chose est sûre cependant. Dès lors que leur identité territoriale, revendiquée pour se démarquer des Chambres basses, est affirmée, il est nécessaire que les secondes Chambres puissent être véritablement considérées comme des Chambres territoriales à la fois en termes de représentation et de fonctionnalité. Or, pour le moment, les moyens octroyés se révèlent trop limités pour que les secondes Chambres puissent mener à bien leur mission et des réformes sont envisagées dans plusieurs États afin de rendre plus effectif le rôle de représentant territorial de la seconde Chambre. Là où l'assise de la seconde Chambre sur le principe de la représentation territoriale paraît mal assurée, des voix appellent à renforcer, au niveau de la Constitution, le Sénat dans sa qualité de Chambre territoriale. La définition ontologique du Sénat français s'accorde mal avec sa propre configuration constitutionnelle. Depuis sa création, le Sénat se trouve effectivement dans une situation difficile pour accomplir son rôle de Chambre de représentation territoriale. Ni par sa composition, insuffisamment représentative de la diversité territoriale, ni par ses fonctions, secondaires dans l'élaboration des lois et trop limitées pour justifier sa spécificité, le Sénat n'est à même de jouer pleinement et avec efficacité son rôle de représentant des collectivités territoriales. D'anomalie, il n'y a point ; de réforme, il y a besoin. Réformer le Sénat, ce n'est pas le supprimer. C'est au contraire lui conférer une plus grande légitimité. C'est clarifier son rôle et sa place au sein de l'échiquier institutionnel et lui donner les moyens de son ambition : celle d'être tout simplement un véritable représentant des collectivités territoriales.

¹⁴⁴ Sur le rôle du Sénat en matière de décentralisation, cf. LAMOUREUX (S.), « Le Sénat et les grandes réformes de la décentralisation », Communication présentée à l'occasion du VI^{ème} Congrès français de droit constitutionnel, Montpellier, 9-11 juin 2005.