
KAREN FIORENTINO

HISTOIRE INTELLECTUELLE D'UN DÉBAT ÉTERNEL

Il faudrait supprimer la seconde chambre « en tant que Sénat tel qu'on le connaît aujourd'hui¹ ». Ces propos de Claude Bartolone, président de l'Assemblée nationale, tenus le 29 janvier 2015, pour être peu délicats vis-à-vis des sénateurs, ne sont pas pour autant bien étonnants. Voilà relancé un cri de guerre devenu familier sous la V^e République : « Sus au Sénat. » Si cette exclamation n'est peut-être pas étrangère à la couleur politique de la Haute Assemblée depuis septembre 2014², elle n'en reste pas moins bien classique sur la scène politique. Il est, en effet, devenu courant de dénoncer sèchement cette « anomalie » qu'est la seconde chambre : « Les collectivités locales vivent sous l'empire du socialisme municipal. En revanche le Sénat, présumé les représenter, continue superbement à sommeiller sous la férule de la droite, entre dorures et brocards lie-de-vin Napoléon III. C'est là un déni de démocratie », peut-on lire en 2008 sous la plume d'un grand journaliste³, propos auxquels fait écho Philippe Baumel en 2014 : « L'affaire Dassault apparaît comme le révélateur de l'anomalie démocratique, mille fois dénoncée, que représente aujourd'hui le Sénat⁴. » Il s'agit là, d'ailleurs, d'une présentation devenue classique depuis la formule lancée par un ancien Premier ministre⁵, regrettant l'impossible alternance au sein de la

15

1. *Journal officiel*, Sénat, séance du 29 janvier 2015, p. 1033.

2. Bruno Retailleau : « [...] ses propos sont également graves dans la mesure où il se contredit lui-même. En avril dernier [...] alors que le Sénat était de gauche, le président de l'Assemblée nationale s'était déclaré tout à fait satisfait de la situation, notre Haute Assemblée ayant connu l'alternance. Si je comprends bien son raisonnement, dès lors qu'il est de gauche, le Sénat n'est plus une anomalie démocratique. Mais qu'il revienne à droite, et il faut le supprimer » (*ibid.*).

3. Alain Duhamel, « Sénat, le triomphe de l'anomalie », *Liberation.fr*, 25 septembre 2008.

4. Philippe Baumel, « Sénat : vous avez dit anomalie ? », *Liberation.fr*, 10 janvier 2014.

5. Lionel Jospin, *Le Monde comme je le vois*, Paris, Gallimard, 2005, p. 203.

seconde chambre, comme l'avait prophétisée à tort Maurice Duverger, dès 1959⁶. Le Sénat ne servirait qu'à « surreprésenter certaines classes sociales [et] conférer à l'aristocratie ou aux notables un statut spécial par rapport à la représentation nationale⁷ », il serait le « Sénat conservateur de la France impériale du XIX^e siècle⁸ ». Si tel est le cas, comment se fait-il que cette institution n'ait toujours pas été supprimée du paysage politique, comme le suggérait déjà Yves Weber, en 1972, dans son article « La crise du bicaméralisme »⁹ ? À sa place, on pourrait installer un Sénat « chambre des opinions [...] élue avec un mode de scrutin favorisant la représentation de la diversité des courants de pensée¹⁰ », ou envisager d'en faire un organe destiné à « équitablement représenter l'échelon régional, l'échelon départemental, et l'échelon communal et intercommunal¹¹ », une chambre de la décentralisation, une « véritable assemblée des régions, départements et communes¹² », une « chambre des territoires¹³ », un Sénat « au service de la décentralisation¹⁴ ». Et pourquoi pas un « Bundesrat à la française¹⁵ », ou encore, comme le suggérait le général de Gaulle, une chambre constituée « des représentants des organisations économiques, familiales, intellectuelles¹⁶ ».

Les suggestions ne manquent donc pas quand il s'agit de transformer la seconde assemblée parlementaire en un ersatz de chambre politique, dont on pourrait éventuellement solliciter l'avis et que l'on renverrait à son manque de représentativité en cas de position contraire à celle de l'Assemblée nationale. Certes, les sénateurs ne sont pas élus au suffrage universel direct, mais indirect ; et demeurant très attachés à la représentation des collectivités territoriales, sont-ils pour autant moins légitimes

6. Maurice Duverger, « Un nouveau Sénat », *Le Monde*, 24 avril 1959.

7. Jack Lang, *Un nouveau régime politique pour la France*, Paris, Odile Jacob, 2004, p. 189.

8. Paul Alliès, « Sénat : pour en finir avec l'anachronisme », *Pouvoirs locaux*, n° 67, décembre 2005, p. 87.

9. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1972, p. 586.

10. Arnaud Montebourg et Bastien François, *La Constitution de la 6^e République. Réconcilier les Français avec la démocratie*, Paris, Odile Jacob, 2005, p. 77.

11. Robert Savy, « Plaidoyer pour un Sénat du XXI^e siècle », *Pouvoirs locaux*, n° 67, décembre 2005, p. 101.

12. Jack Lang, *Un nouveau régime politique pour la France*, *op. cit.*, p. 198.

13. Adrien Zeller, « Pour un Sénat chambre des territoires », *Pouvoirs locaux*, n° 67, décembre 2005, p. 97-99.

14. Robert Savy, « Plaidoyer pour un Sénat du XXI^e siècle », *op. cit.*, p. 100-103.

15. Michel Rocard, « Un Bundesrat à la française », *Pouvoirs locaux*, n° 30, septembre 1996, p. 32.

16. Charles de Gaulle, *Discours et messages*, Paris, Plon, 1970, t. 2, p. 9. Cf. également, sur cette proposition, Léon Duguit, « L'élection des sénateurs », *Revue politique et parlementaire*, n° 11, 1895, p. 300-475.

pour prendre part, de manière déterminante, au processus législatif ? Si l'on s'attache aux services rendus par cette assemblée pour l'élaboration d'une norme réfléchie, on ne peut que pencher pour une réponse négative. Ce rôle majeur du Sénat n'étant pas le cœur de cette contribution, nous nous contenterons d'examiner les arguments échangés autour de l'existence d'une seconde chambre, dès les premiers débats constitutants. Ce rappel permet de se rendre compte à quel point le rejet de cette institution est ancien. Comme le soulignait Emmanuel de Waresquiel : « Méfiance et mépris. C'est toute l'histoire des chambres hautes en France, qu'elles s'appellent Chambre des pairs ou Sénat¹⁷. » Comment expliquer dans ce cas la permanence d'un Sénat sous la V^e République ? Il faut croire que la pratique a su se révéler finalement assez convaincante pour que l'on retrouve aujourd'hui encore une telle assemblée sur la scène politique. Pour en revenir aux débats constitutants, on peut observer deux temps forts : d'une part les débuts de la vie constitutionnelle contemporaine, à savoir les discussions autour de la première Constitution, et d'autre part celles qui vont précéder l'adoption des actes de 1848 et 1875, révélatrices d'arguments favorables à une « anomalie démocratique », qui se révélera bien utile.

LES DÉBATS DE 1789 : LE BICAMÉRISME VICTIME DE « PRÉJUGÉS » INSTITUTIONNELS

Il faut effectivement parler de préjugés vis-à-vis du bicamérisme, qui s'expliquent par l'histoire constitutionnelle. La thèse favorable à l'installation du bicamérisme dans les institutions françaises, en 1789, est dénigrée par l'Assemblée constituante parce que celle-ci irait à l'encontre de postulats fondamentaux. L'année 1789 annonce une révolution radicale, dès le mois de juin, avec l'union des ordres et le passage de la souveraineté des mains du roi à celles de la nation. Il s'agit de faire table rase du passé. L'histoire de France est reniée au profit d'une organisation radicalement nouvelle. Les ordres, loin de pouvoir servir de référence aux institutions révolutionnaires, sont condamnés. Que peut être la chambre haute sinon un refuge pour la noblesse déchue de ses privilèges ? Mais 1789, c'est également, d'une certaine manière, le déni de l'Angleterre et de son système politique fondé sur deux chambres.

À ces raisons purement idéologiques viennent s'en ajouter d'autres,

17. Emmanuel de Waresquiel, *Un groupe d'hommes considérables. Les pairs de France et la Chambre des pairs héréditaire de la Restauration, 1814-1831*, Paris, Fayard, 2006, p. 9.

politiques et institutionnelles. Ainsi, les députés issus du tiers état, majoritaires à la Constituante, suivent des idées allant dans le sens d'une simplification et d'une unité de la représentation. Le bicamérisme, facteur de complexification de l'organisation institutionnelle, n'est pas une idée séduisante pour ces députés. Ils se laissent davantage attirer par les discours de Sieyès qui prône l'unité. Il n'existe qu'un intérêt à l'intérieur d'une société: l'intérêt général, et celui-ci doit être relayé par des organes appropriés, ce qui justifie le postulat de l'unité du législatif¹⁸. D'autre part, les quelques partisans d'une seconde chambre dans la future Constitution parlent de raison et de pondération à des députés avides de réformes, de brusques lendemains où l'égalité tant réclamée triomphe. Aussi ne faut-il pas s'étonner de constater une assimilation entre le bicamérisme et la contre-révolution¹⁹. La Haute Assemblée est perçue non seulement comme un frein, mais aussi comme un danger pour les principes constituants révolutionnaires. En revanche, le monocamérisme est en parfait accord avec la logique de 1789, c'est-à-dire la volonté de créer un modèle typiquement français.

La Constituante, de par son mode de formation, ne pouvait cautionner le vieux système des ordres. La conception même du temps est refondue par la Révolution. Le passé apparaît comme l'antithèse de l'avenir. Le marquis de Sillery s'étend le 7 septembre sur l'histoire des anciens États généraux. Selon lui, cette institution n'a jamais été représentative car sa seule fonction était de présenter des doléances, qui n'ont d'ailleurs pas toujours été suivies d'effet²⁰. Les États n'ont été convoqués que pour prendre acte d'une situation dramatique, pour avaliser une catastrophe politique. La Constituante, qui prend le relais de cette institution insatisfaisante, se doit au contraire de rompre avec une servilité si contestée. Elle a pour mission de rendre à la nation ses droits. La France ayant su se débarrasser de ses scories gothiques en une nuit, elle est bien libre d'établir sa nouvelle organisation institutionnelle de la manière la plus moderne possible. Du moment où la noblesse a été éradiquée comme composante sociale, il n'y a aucune raison de lui attribuer un rôle sur l'échiquier politique. À quoi bon maintenir une seconde chambre qui

18. Emmanuel-Joseph Sieyès, *Préliminaire de la Constitution française. Reconnaissance et exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen*, Paris, Baudoin, 1789, p. 22-23.

19. « Vous voyez que l'orateur disait que ceux qui concevaient ces idées républicaines devaient être frappés du glaive de la loi, comme les contre-révolutionnaires de Coblenz et les partisans des deux chambres », déclare ainsi Robespierre (*Réimpression de l'ancien Moniteur*, Paris, Bureau central, 1843, t. 16, p. 503).

20. *Ibid.*, t. 1, p. 447.

serait le repaire de l'aristocratie déchue ? Les nobles qui n'ont plus aucun privilège, qui ne possèdent plus qu'un nom à particule, n'ont aucune légitimité pour former une telle chambre. Sur le plan social, ils ne représentent rien, n'ont plus aucun statut leur conférant un rôle constitutionnel²¹. L'échec du bicamérisme, en 1789, témoigne donc de la crainte de voir ressurgir l'entité nobiliaire.

Par ailleurs, pour les constituants, après avoir reconnu l'unité des intérêts politiques français dans la suprématie de la loi, il faut mettre en rapport cette unité avec un organe unique : « La nation étant une, ses intérêts étant communs, l'Assemblée nationale composée de ses représentants est également une et indivisible²². » La reconnaissance et l'adoption des souhaits de la nation ne peuvent être faites que par une institution à l'image de cette volonté. La loi doit être discutée de manière à être la plus proche possible des vœux de la nation ; en revanche, elle ne peut être votée que par une chambre dépositaire de la souveraineté. Donc installer deux assemblées reviendrait à dénaturer la future loi, à l'adapter à un jeu de navette entre les deux chambres. Seul l'organe des représentants a la légitimité suffisante pour se prononcer sur la loi, et il n'a besoin d'aucune autre institution pour saisir la volonté nationale. Celle-ci ne peut se traduire par une norme devant être travaillée, entourée d'infinies précautions, soumise à un double examen et à la barrière du veto royal. Ce concept d'unité est présent dès les débuts du débat révolutionnaire. Cette unité s'applique aussi bien à la volonté nationale et à la souveraineté qu'au territoire et au peuple révolutionnaire²³. Les constituants sont portés par un courant optimiste cher à Rousseau, qui veut que la volonté de la nation ne puisse errer, qu'elle soit forcément juste et naturelle²⁴. En outre, la permanence d'une assemblée conduit indubitablement à son unicité²⁵. Lorsque les représentants des États ont réalisé leur unification, ils ont également réalisé qu'il ne peut y avoir de véritable

21. *Accord de la monarchie et de la liberté, ou Examen critique des bases de constitutions, proposées dans les différents cahiers*, s. l., 1789, BN, Lb³⁹-1571, p. 193-194.

22. *Projet de Constitution, par M. V. de B., député de St P. L. M.*, s. l. n. d., BN, Lb³⁹-7801, p. 18.

23. Cf. Lucien Jaume, *Unité et pluralité : la souveraineté nationale. L'héritage politique de la Révolution française*, Lille, PUL, 1993, p. 58. Cf. également Léon Duguit, « La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale en 1789 », *Revue d'économie politique*, 1887, p. 117-118.

24. Sur ce dogme de l'infailibilité législative, cf. les développements de Paul Bastid, *Cours de droit constitutionnel*, Paris, Les Cours de droit, 1964-1965, p. 250.

25. Augustin-Félix-Elizabeth Barrin de La Galissonnière, *Vues sur le rapport de M. Mounier, concernant la Constitution par un député de l'Assemblée nationale*, s. l. n. d., BN, Lb³⁹-1917, p. 16.

pouvoir législatif que permanent. Or, si la chambre est permanente et qu'elle ne cesse de personnifier la nation, qu'a-t-elle alors besoin d'une chambre haute qui viendrait censurer ses délibérations ? Influencés par les événements et la cohésion populaire se produisant derrière eux, les députés des États retiennent de leur réunion en une seule assemblée la force politique qui émane d'une représentation unifiée. Si le pouvoir législatif était divisé en deux instances, les constituants reconnaîtraient implicitement qu'il existe des désavantages au monocamérisme, alors qu'ils ne cessent d'encenser les acquis de la Constituante.

20 Enfin, l'argument le plus convaincant réside dans le parallélisme des formes. La nation étant une, sa volonté ne peut être qu'une, tout comme sa représentation²⁶. Celle-ci pourrait-elle s'incarner dans deux assemblées, si ces dernières étaient toutes deux issues d'un même suffrage ? Non, puisque la dualité de l'organe législatif entraînerait inévitablement des oppositions donc des blocages entre les deux manières de concevoir un projet²⁷. Pour conserver son intégrité, il faut donc accepter son unicité, c'est-à-dire empêcher toute opposition institutionnelle. D'ailleurs, le pouvoir législatif se distingue des autres organes en ce que lui seul est un réel pouvoir, alors que les autres institutions ne sont que des autorités. C'est de la nation qu'émane ce pouvoir. Nombre de constituants opèrent donc une assimilation entre la nation et sa représentation. Ainsi, la chambre des députés est l'émanation directe de la nation, donc elle ne peut rencontrer aucun type d'opposition. Cette assimilation géométrique aboutit à la consécration de la puissance des députés, seuls dépositaires de la souveraineté. Ces préjugés, qui se traduiront par un législatif monocaméral dans la Constitution du 3 septembre 1791, sont également présents dans les débats qui précèdent l'adoption des dernières constitutions républicaines. Ils ne permettront pourtant pas l'implantation d'une tradition monocamérale.

1848-1875 :

L'ADOPTION D'UNE « ANOMALIE » DÉMOCRATIQUE

Dans les discussions qui précèdent le vote de la Constitution de 1848, on peut trouver des arguments en faveur du bicamérisme qui seront appelés à un bel avenir. Ainsi, Laboulaye souligne que les régimes dont

26. Jean-Paul Rabaut (dit Saint-Étienne), *Opinion de M. Rabaut de Saint-Étienne sur quelques points de la Constitution*, Paris, Baudoin, 1789, p. 4.

27. Jean Crénières, in *Réimpression de l'ancien Moniteur*, op. cit., t. 1, p. 414.

la France a eu le plus à se plaindre étaient monocaméraux²⁸. Les bouleversements de février et de juin 1848 devraient inciter les constituants à privilégier une stabilité que seule la seconde chambre peut procurer au système constitutionnel. Il faut tenir compte des « leçons de l'expérience »²⁹ pour mettre au point la nouvelle norme fondamentale. L'étude de l'histoire doit servir de référence à l'œuvre politique. Deux Constitutions imposèrent un législatif unique : celle de 1791 et celle de 1793 ; Dupin se fait un malin plaisir de remarquer que la première dura onze mois et qu'un décret vint suspendre la seconde deux jours après sa promulgation – elle ne dura que « le temps d'une fête »³⁰.

De surcroît, cette vision des choses accrédite l'idée d'une continuité entre tous les régimes³¹. Il faut préserver les institutions qui ont fait la preuve de leur capacité à fonctionner et non les supprimer en même temps qu'un régime dont l'appellation reste un élément secondaire : « car enfin, république ou monarchie, la France n'a pas moins besoin d'unité et de stabilité dans son gouvernement³² ». Duvergier de Hauranne va même plus loin, en soulignant l'ancienneté du principe des deux chambres dans la pensée politique depuis 1789 : « Pendant les cinquante années qui ont précédé la révolution de Février, la division du pouvoir législatif paraissait un principe définitivement acquis à la science politique, une vérité sur laquelle il n'y avait pas à revenir³³. » Il réalise ainsi une fusion temporelle entre la pensée de tous ceux qui ont cru en la seconde chambre. Le bicamérisme apparaît dès lors comme un principe incontournable de l'expérience constitutionnelle française puisqu'il s'inscrit à toutes les époques et face à tous les régimes.

Pour les partisans de la chambre haute, par ailleurs, les promoteurs d'un législatif unifié sacrifient toute objectivité politique au profit de constructions fumeuses. Ils dénigrent le fameux dilemme qui veut qu'une seconde assemblée soit inutile ou dangereuse. Duvergier de Hauranne le pose dans d'autres termes : soit la loi est acceptée par une chambre et

28. Édouard-René Lefebvre de Laboulaye, *Considérations sur la Constitution*, Paris, Durand, 1848, p. 88.

29. *Ibid.* Cf. également François Luchaire, *Naissance d'une Constitution : 1848*, Paris, Fayard, 1988, p. 94-95.

30. André-Marie Dupin, in *Moniteur universel*, 2nd semestre 1848, p. 2610.

31. Édouard-René Lefebvre de Laboulaye, *Considérations sur la Constitution*, *op. cit.*, p. 88-89.

32. *Ibid.*

33. Prosper Duvergier de Hauranne, in *Moniteur universel*, 2nd semestre 1848, p. 2594. Eugène Rouher tient les mêmes propos : « [...] je le dis, les deux assemblées ont vécu dans la doctrine, dans l'histoire [...] » (*ibid.*, p. 2620).

repoussée par l'autre, ce qui confirme que celle-ci n'est pas en adéquation avec la volonté nationale, soit elle est adoptée, ce qui ne fait que renforcer l'autorité de celle-ci³⁴. Nier une telle évidence reviendrait à faire le choix d'une simplification douteuse, au regard des désavantages apportés par le vote d'une mauvaise loi. Le retard d'une norme législative ne peut être comparé aux funestes conséquences d'une disposition vicieuse. Selon les termes de Lherbette, « mieux vaut une bonne loi de moins qu'une mauvaise de plus³⁵ ». L'important n'est-il pas la durée d'une loi et non l'augmentation législative exponentielle ? Les partisans du monocamérisme, « par leurs idées d'absolu, d'idéalité, par une politique algébrique³⁶ », poursuivent un mythe de l'unité qui non seulement est irréaliste mais aussi dangereux pour la stabilité constitutionnelle. D'ailleurs, ce mythe est également condamnable dans l'adéquation à laquelle il aboutit entre une souveraineté et une représentation unique. L'idée toute séduisante de Sieyès selon laquelle l'unicité de la souveraineté ne peut s'exprimer qu'au travers d'une assemblée également une est vilipendée. Duvergier de Hauranne s'en prend à ce qu'il nomme une « logomachie sans valeur »³⁷. Vouloir assimiler la volonté nationale, qui est nécessairement unique, et l'organe exprimant celle-ci n'a aucune pertinence dans les faits. Par opposition à cette logique de l'unique, Duvergier de Hauranne pose la séparation entre la nature de la souveraineté et la forme de son mode d'action. Puisque la première est évidemment unique, la seconde peut être scindée car elle n'en est qu'une application³⁸. Elle constitue une modalité d'expression et, comme telle, peut être sujette à des aménagements. Ces derniers n'ont pour but que de parfaire l'expression de la nation qui n'aliène, en aucune manière, sa forme. Le fond est donc à distinguer de celle-ci.

La chute du Second Empire, en 1870, la pénible désignation d'une constituante, en 1871, conduisent à de nouveaux débats sur la présence et la composition d'une seconde chambre où, là encore, on constate la prise de conscience des avantages procurés par une telle institution. Celle-ci permet d'abord à la présidence de la République de s'affermir. En 1875, la place du président de la République reste encore à déterminer. Après l'échec de 1848, il convient de savoir quel statut lui conférer, de

34. *Ibid.*, p. 2295.

35. Jacques Lherbette, *ibid.*, p. 2605.

36. Odilon Barrot, *ibid.*, p. 2623.

37. Prosper Duvergier de Hauranne, *ibid.*, p. 2295.

38. « La volonté nationale est une, soit encore ; mais cela préjuge-t-il le moyen qu'il faut pour que cette volonté se dégage et se manifeste ? » (*ibid.*, p. 2295).

manière qu'il ne puisse exercer une influence menaçante sur les institutions, tout en le rendant utile à la République. L'histoire institutionnelle française a démontré toute la difficulté à faire coexister un chef d'État et le pouvoir législatif. Tantôt il est considéré comme quantité négligeable, avec la Constitution de 1791, tantôt il accapare l'ensemble des pouvoirs sous couvert de République plébiscitaire, avec les expériences impériales. Une fois encore, le modèle des Chartes de 1814 et de 1830 offre un compromis acceptable avec un roi et deux chambres. Seulement, cette hypothèse n'est viable que dans la mesure où le chef d'État est conforté par un principe dynastique. Pour autant, la République ne peut-elle s'en inspirer ? Pour être en mesure d'exister, le chef de l'État doit pouvoir se fonder sur des attributions fortes, sans céder impérativement aux désirs de la chambre basse, sans quoi il perdrait toute utilité. Le pouvoir exécutif, représenté par un homme, doit posséder une autorité différente, mais non inférieure à celle du législatif. Il ne doit pas lui être soumis. Pour assurer son indépendance, son autonomie, il semble donc nécessaire d'établir que le pouvoir législatif n'est pas le seul organe habilité à s'exprimer au nom de cette volonté nationale. En instituant deux chambres, chacune dépositaire de celle-ci, le président de la République ne se trouve plus dans une situation de soumission face au législatif³⁹. Le principe même de discussion de la loi étant établi par la scission de l'organe normatif, il n'y a plus de raison d'envisager les rapports entre le président de la République et le pouvoir législatif comme des situations potentielles d'opposition.

23

Le débat se déplace alors des relations entre président de la République et assemblée à celles unissant les chambres. Tandis que les discussions parlementaires permettront à la loi de revêtir plus de dignité, donc de mieux être en adéquation avec la volonté nationale, le président de la République ne se présente plus comme un adversaire éventuel de celle-ci. Il conserve l'intégralité de son domaine d'action, qui est l'exécution des lois. Le Sénat serait donc une assemblée « tampon » entre le président et la chambre basse, évitant toute querelle entre ces deux instances : « Le rôle de la chambre haute, avance Pradié, est le rôle d'une médiatrice, le rôle d'une mère qui s'interpose entre le père et les enfants, c'est-à-dire

39. Cette idée de Laboulaye est d'ailleurs littéralement reprise, en 1896, par le sénateur René Pezat : « Le pouvoir exécutif ne saurait être indépendant en présence d'une assemblée unique. L'histoire apprend à quel antagonisme entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif conduit la toute-puissance d'une seule chambre. Le contrepoids du veto ou du référendum est insuffisant. C'est fatalement la violence qui dénoue les conflits » (*Journal officiel*, débats, Sénat, séance du 29 avril 1896, p. 400).

entre les majorités et les minorités, entre le président de la République et l'autre chambre, entre ces deux groupes et l'opinion publique de la nation⁴⁰. » Elle garantit donc une sérénité certaine dans les rapports entre les institutions.

24 La seconde chambre va également trouver droit de cité au sein de la nouvelle Constitution républicaine grâce à son image de « Grand Conseil des communes de France ». Le ralliement des radicaux à la cause sénatoriale passe par celui de l'un des pères de la III^e République : Gambetta. Dans ses premières prises de parole, Gambetta avait pointé du doigt le Sénat comme « une citadelle pour l'esprit de réaction [...], une sorte de dernier refuge contre les dépossédés ou les refusés du suffrage universel⁴¹ ». Il s'était insurgé contre la création d'une seconde chambre de résistance⁴². En revanche, dans son second discours à Belleville, le 23 avril 1875, il se livre à un panégyrique de cette instance. Comment expliquer un tel revirement ? Par le mode de nomination qui participe à la constitution d'un esprit républicain au Sénat. En effet, ce dernier est composé, pour deux cent vingt-cinq de ses membres sur trois cents, par le suffrage d'un corps électoral majoritairement constitué par les délégués de chaque commune. C'est donc la totalité des communes françaises qui se voit, indirectement, confier l'élection des sénateurs. Or, pour Gambetta, ce mode de suffrage présente l'avantage de faire appel aux électeurs communaux, mais va également favoriser une agrégation entre toutes ces communes qui jusqu'alors s'ignoraient. Les citoyens de ces plus petites unités territoriales vont être concernés directement, dans leur gestion communale, par la désignation des électeurs sénatoriaux. Cette obligation va amener les villageois et les citadins à s'intéresser au domaine politique, à en mieux connaître les acteurs, donc à s'instruire⁴³. Les discussions, qui accompagnent toute élection, les échanges entre délégués de chaque commune au chef-lieu du département, éveilleront les consciences à la politique alors que, jusqu'à présent, elles avaient été guidées. Les constituants, en 1875, n'auraient pu trouver « un

40. Premier projet de Pierre Pradié, in *Journal officiel*, Assemblée nationale, séance du 21 mai 1873, annexe n° 1769, p. 3227.

41. Léon Gambetta, *Discours sur les lois constitutionnelles, prononcé le vendredi 23 avril 1875 dans une réunion privée à Belleville*, Nîmes, Chautard, 1875, p. 20.

42. Léon Gambetta, in *Journal officiel*, Assemblée nationale, séance du 1^{er} mars 1873, p. 1441.

43. « Cette commune qui, jusque-là, était indifférente, privée d'activité politique, va être obligée, à l'appel de ses meilleurs citoyens, de s'instruire, de s'informer, de s'enquérir, de savoir non seulement les choses de la politique mais encore ce que valent les hommes qui veulent s'en occuper » (Léon Gambetta, *Discours sur les lois constitutionnelles, op. cit.*, p. 27).

meilleur moyen d'éducation, de propagande, de prosélytisme, à l'usage du suffrage universel⁴⁴ ».

Paradoxalement, l'élection des sénateurs, qui pourtant est indirecte, renforcera donc le tissu communal et amènera les électeurs à mieux connaître leurs élus. Au lieu de voter pour le nom d'une liste, nom abstrait, les habitants des villes et villages désigneront des hommes qu'ils connaissent, qu'ils ont approchés, en vue de l'élection des sénateurs. Réciproquement, d'ailleurs, les délégués communaux agiront sur leurs électeurs, pourront leur transmettre leurs impressions, les tenir informés des débats, participant ainsi à une saine émulation politique: « Ces délégués reporteront dans les centres dont ils seront les représentants naturels le mouvement et la vie, c'est-à-dire ce qui manquait à la France. » Les communes, plus particulièrement les petites, sont largement majoritaires, aussi, « après délibération commune, que va-t-il sortir des urnes ? Un sénat ? Non, citoyens, il en sortira un grand conseil des communes françaises »⁴⁵. Or ces petites communes sont la voix d'ouvriers, de paysans, de bourgeois qui souhaitent conserver le droit de faire leurs affaires, c'est-à-dire des républicains de conviction⁴⁶. Ce Sénat rompt avec la définition étymologique des *seniores*; il se révèle une assemblée d'hommes actifs qui se battent pour la préservation de la République, et Gambetta ne croit pas si bien dire en annonçant: « Je vous le dis, c'est dans le Sénat que se livrera la bataille suprême⁴⁷. »

25

Le référendum du 21 octobre 1945 mettant fin définitivement à la Constitution de 1875, le problème d'un nouvel acte suprême se pose. Tous les partis présents à la Constituante se définissent contre le Sénat de la « tradition républicaine »; pourtant, cette condamnation du Sénat ne remet pas en cause de manière définitive le bicamérisme, mais ouvre une phase de réflexion nouvelle sur le rôle de la seconde chambre. Si les socialistes et les communistes sont farouchement opposés aux deux chambres, les autres partis souhaitent conserver une haute assemblée, différente de la précédente. Les débats de cette période, puis la lente évolution d'un Conseil de la République législativement impuissant

44. *Ibid.*, p. 29.

45. *Ibid.*, p. 28.

46. *Ibid.*, p. 32.

47. *Ibid.*, p. 41. C'est cette prise de position de Gambetta, en faveur du Sénat, qui permet de comprendre l'adhésion de la gauche au principe du bicamérisme. Cf. Jean-Yves Mollier, « Les racines de l'antiparlementarisme au début de la Troisième République (1870-1900) », in Michel Vovelle (dir.), *Révolution et République. L'exception française*, Paris, Kimé, 1994, p. 549.

vers un nouveau Sénat, confirment l'analyse de cette contribution, à savoir l'attachement de la République française au bicamérisme, tel celui de Georges Clemenceau qui avouait que : « Pendant une partie de ma vie [...], j'ai eu foi en la chambre unique, émanation directe du sentiment populaire. J'en suis revenu. Les événements m'ont appris qu'il fallait donner au peuple le temps de la réflexion : le temps de la réflexion, c'est le Sénat⁴⁸. »

48. Cité par François Chevalier, *Le Sénateur français, 1875-1995. Essai sur le recrutement et la représentativité des membres de la seconde chambre*, Paris, LGDJ, 1998, p. 49.

R É S U M É

La question de la pertinence d'une seconde chambre dans le paysage institutionnel français est déjà ancienne, puisqu'elle remonte aux débats constitutifs de 1789. Dès cette époque, on relève certains traits contre le bicamérisme qui ne sont pas sans évoquer l'expression, devenue courante, d'« anomalie démocratique » que serait la chambre haute. Pourtant, force est de constater que ce sont d'autres arguments qui vont s'imposer, expliquant l'enracinement républicain de cette assemblée.