



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 16 novembre 2006

CDL(2006)059rev
Or. fr.

Etude n° 335 / 2005

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)

RAPPORT

SUR LES SECONDES CHAMBRES EN EUROPE

**« COMPLEXITE PARLEMENTAIRE
OU NECESSITE DEMOCRATIQUE ? »**

par
M. Patrice GELARD (Expert, France)

LES SECONDES CHAMBRES EN EUROPE COMPLEXITÉ PARLEMENTAIRE OU NÉCESSITÉ DÉMOCRATIQUE ?

1. Près de 70 Etats dans le monde, dont 17 en Europe, pratiquent le bicamérisme¹. Le bicamérisme apparaît de prime abord comme indissociable du fédéralisme et constitue un élément clé de la spécificité de celui-ci². Les six Etats fédéraux européens n'échappent pas à cette règle puisqu'ils sont tous bicaméraux³. Il en va de même des Etats assez profondément décentralisés ou constitutionnellement régionalisés où, par analogie avec le fédéralisme, la seconde chambre apparaît comme indispensable à l'équilibre entre le centre et les composantes territoriales de l'Etat. Dès lors, la seconde chambre semble avoir comme vocation primordiale d'assurer la représentation des collectivités infra-étatiques. Parallèlement, les chambres aristocratiques ont tendance à disparaître ou à voir leur rôle décliner, bien qu'elles subsistent toujours dans un certain nombre d'Etats (Fédération des Emirats arabes unis, Malaisie ou Conseil des Chefs coutumiers dans plusieurs Etats africains).

2. Lors du Forum des sénats du monde du 14 mars 2000, la déclaration adoptée à l'unanimité par la cinquantaine de représentants des secondes chambres leur reconnaissent quatre fonctions :

- Elles consolident et approfondissent les régimes démocratiques en diversifiant la représentation et en permettant une meilleure intégration de toutes les composantes de la population ;
- En deuxième lieu, elles permettent de prendre en compte le processus de décentralisation et de régler les rapports entre collectivités territoriales et niveau central ;
- En troisième lieu, elles constituent un puissant facteur de stabilisation des normes juridiques et permettent d'approfondir l'Etat de droit et donnent une vision moderne de la séparation des pouvoirs ;
- Enfin, le système bicaméral garantit la publicité du débat législatif et politique et l'information de l'opinion publique⁴.

3. Mais alors que le bicamérisme semble bien se porter, les critiques à son encontre n'ont jamais cessé et plusieurs pays ont mis fin à son existence. La suppression récente de la seconde chambre en Croatie, au Kirghizstan ou au Sénégal nous interpelle. Les critiques sont connues : le coût d'une seconde chambre n'est pas négligeable ; elle ralentit excessivement le travail législatif quand elle est en conflit avec la première chambre élue. Alors que plusieurs secondes chambres européennes sont en voie d'être réformées ou qu'une réflexion européenne est largement entamée sur cette question, il convient d'examiner la situation actuelle des secondes chambres.

1. Composition et désignation des secondes chambres en Europe

4. Le tableau récapitulatif ci-après permet de visualiser les principales caractéristiques des secondes chambres en ce qui concerne leur composition ou leur désignation.

¹ *Allemagne, Autriche, Belgique, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Espagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Slovénie, Suisse, République tchèque.*

² *Six en Europe : (v. note suivante) ; six en Amérique : Canada, USA, Mexique, Brésil, Venezuela, Argentine ; deux en Afrique : Afrique du Sud, Ethiopie ; trois en Asie : Emirats Arabes Unis, Inde, Malaisie et Un en Océanie : Australie.*

³ *Allemagne, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Russie, Suisse. La Serbie-Monténégro n'existe plus en tant qu'Etat puisque ses deux composantes se sont séparées et que l'entité préexistante était en fait une confédération.*

⁴ *Forum des sénats du monde : le Bicamérisme, une idée d'avenir, Paris, Publications du Sénat, 2000, p. 113 et s.*

Pays	Nom de la 2 ^{de} Ch.	Nb de members	Mode de désignation	Durée du mandat	Age minimal
Allemagne (Etat fédéral)	Bundesrat	69	3, 4, 5 ou 6 membres du gouvernement des Länder en fonction de l'importance de leur population (révocables)	dépend de leur appartenance au gouvernement du Land qu'ils représentent	18 ans
Autriche (Etat fédéral)	Bundesrat	62	Suffrage indirect. Election par le Conseil du Land. Minimum 3 membres par Land, maximum 12 membres par Land ; nombre de membres en fonction de l'importance de la population	5 à 6 ans en fonction de la durée du mandat des Conseils de Land (Landtage)	18 ou 19 ans, dépend du Land
Bélarus	Sénat	64	- 56 élus au suffrage indirect dans 7 circonscriptions (6 régions + Minsk) à raison de 8 sièges par circonscription ; - 8 nommés par le président de la République		
Belgique (Etat fédéral)	Sénat	74	- 40 élus au suffrage direct (25 néerlandophones et 15 francophones à la représentation proportionnelle) ; - 21 élus au suffrage indirect par les parlements de communauté (10 néerlandophones, 10 francophones, 1 germanophone) ; - 10 cooptés ; - 3 membres de droit (les enfants du roi)	4 ans (dissolution possible)	21 ans
Bosnie-Herzégovine (Etat fédéral)	Chambre des peuples	15	- 10 élus par la Chambre des peuples de la Fédération (5 Croates – 5 Bosniaques) ; - 5 élus par l'assemblée de la République Srpska	2 ans (dissolution possible)	18 ans
Espagne	Sénat	259	- 208 élus au suffrage direct au scrutin majoritaire (dans le cadre de la province) ; - 51 élus au suffrage indirect à la représentation proportionnelle par les conseils de communauté autonome	4 ans (dissolution possible)	18 ans
France	Sénat	346 (en 2011 ; 325 en 2004 et 334 en 2008)	Suffrage indirect ; - 12 sénateurs représentant les Français établis hors de France désignés par l'Assemblée des Français de l'étranger ; - 334 sénateurs élus dans le cadre des départements. Chaque département a au moins un élu, le nombre de sénateurs varie avec la population ; ils sont désignés au scrutin indirect par les 150.000 grands électeurs (députés, conseillers régionaux, généraux et représentants des communes). Les départements ayant 1, 2 ou 3 sénateurs pratiquent le scrutin majoritaire à 2 tours, les autres le scrutin proportionnel	6 ans (renouvellement par moitié tous les 3 ans ; auparavant, 9 ans renouvelables par tiers)	30 ans

Irlande	Seanad Eireann	60	- 49 élus au scrutin indirect (43 dans le cadre de circonscriptions à la représentation proportionnelle avec vote transférable ; 3 désignés par les diplômés de l'Université nationale et 3 désignés par les diplômés de l'Université de Dublin – Trinity College) ; - 11 nommés	5 ans	21 ans
Italie	Sénat	323	- 232 membres élus au scrutin direct majoritaire (75%) - 83 au scrutin proportionnel sur une base régionale avec au moins 7 sénateurs par région sauf 1 pour le Val d'Aoste et 2 pour le Molise) ; - 3 anciens présidents (à vie) ; - 5 membres nommés à vie	5 ans	40 ans
Pays-Bas	1 ^{ère} Chambre des Etats Généraux	75	Elus au suffrage indirect par les Etats provinciaux à la représentation proportionnelle	4 ans (sauf cas de dissolution de la 2e chambre)	18 ans
Pologne	Sénat	100	Elus au suffrage direct au scrutin majoritaire à un tour dans le cadre des 40 voïvodies qui élisent entre 2 et 4 sénateurs selon l'importance de la population	4 ans (sauf cas de dissolution de la diète)	30 ans
Roumanie	Sénat	143	Elus au suffrage direct à la représentation proportionnelle dans 42 circonscriptions qui élisent 2 à 13 sénateurs	4 ans (dissolution possible)	35 ans
Royaume-Uni	Chambre des Lords	Env. 730	- environ 600 pairs à vie – 92 anciens Lords héréditaires choisis pour la plupart par leurs pairs ; - 26 Lords spirituels (évêques ou archevêques) ; - 12 law lords	A vie	21 ans
Russie	Conseil de la Fédération	178	- 1 sénateur désigné par l'Assemblée des 89 sujets de la Fédération ; - 1 sénateur désigné par le gouverneur, le président ou le maire des 89 sujets de la fédération	En fonction de la durée du mandat de ceux qui les ont désignés	30 ans
Slovénie	Conseil National	40	- 22 désignés au scrutin indirect par les assemblées locales ; - 4 représentant les employeurs ; - 4 représentant les employés ; - 4 représentant les professions artisanales, agricoles et libérales ; - 6 représentant des activités non économiques	5 ans	18 ans
Suisse	Conseil des Etats	46	2 députés par canton (1 par demi-canton) élus au scrutin majoritaire (sauf dans un canton)	4 ans	18 ans
République tchèque	Sénat	81	Elus au scrutin direct au suffrage majoritaire à deux tours pour moitié tous les 3 ans	6 ans	40 ans

1.1. L'appellation de la seconde chambre

5. L'appellation la plus commune est celle de Sénat et lorsqu'un autre nom lui est donné, ses membres prennent fréquemment celui de sénateur.

1.2. Le nombre de sénateurs

6. Il varie entre 15 (Bosnie-Herzégovine) et 346 (France). La moyenne tourne aux alentours de 70 à 100 membres mais le nombre de sénateurs est toujours inférieur à celui des députés et est, dans une certaine mesure, lié à l'importance numérique de la population. Les cas spécifiques des Etats fédéraux échappent dans une certaine mesure à cette règle. Il en va naturellement de même de la chambre des Lords totalement atypique.

1.3. Le mode de désignation

7. En règle générale, les secondes chambres sont élues au suffrage indirect par les Assemblées de la province, de la région ou des départements. Par contre, les sénateurs italiens, polonais, roumains et tchèques sont élus au suffrage direct avec un mode de scrutin différent de la chambre basse. La Belgique et l'Espagne pratiquent un scrutin mixte avec une partie de sénateurs élus au suffrage universel direct et une autre partie au scrutin indirect. En dehors du cas spécifique du Royaume-Uni, deux singularités méritent d'être mentionnées : celui de l'Irlande avec la désignation de 6 sénateurs par les diplômés des Universités et celle de la Slovénie où, à côté de la représentation des collectivités locales siègent les représentants des employeurs, des salariés, des activités artisanales, agricoles et libérales et des activités non économiques (à l'instar du Conseil économique et social français).

8. La désignation des sénateurs le plus souvent dans le cadre régional ne revêt pas une signification particulière sauf en ce qui concerne les Etats fédéraux. Encore faut-il distinguer les sénateurs qui sont l'émanation des organes des collectivités locales ou régionales (Allemagne, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Russie) et ceux qui, élus au suffrage direct, représentent plutôt la population des composantes de la Fédération (Suisse, Belgique).

9. Le système français fait des sénateurs beaucoup plus les élus des communes que des départements ou des régions, puisque parmi les 150.000 Grands électeurs, 142.000 représentent les conseils municipaux, 4.000 les conseils généraux (départements), 1.870 les conseils régionaux et 577 les députés.

10. Une anomalie mérite d'être mentionnée : lorsque les deux chambres sont élus au suffrage direct (même avec des modes de scrutin différents), il est anormal de concéder alors moins de pouvoirs à la seconde chambre puisqu'elles ont toutes les deux la même légitimité démocratique. Nous reviendrons ultérieurement sur cette question.

1.4. La durée des mandats

11. En règle générale, la seconde chambre dispose d'une durée de mandat comparable à celle de la première, à l'exception du Royaume-Uni naturellement. Le mandat le plus court est celui pratiqué en Bosnie-Herzégovine dont la durée est beaucoup trop brève. A l'inverse, la durée de mandat des sénateurs français de neuf ans faisait exception. La réforme mise en œuvre en 2004 porte dorénavant le mandat des sénateurs à 6 ans, rapprochant ainsi la durée de celui-ci de la moyenne européenne. En Autriche, la composition du Bundesrat est partiellement renouvelée après chaque élection dans un Land.

1.5. L'âge

12. Si la tendance consiste à unifier l'âge pour être élu de la première et de la deuxième chambre (soit 18 ans dans la plupart des cas), certains Etats restent attachés à l'idée selon laquelle la seconde chambre doit être réservée à des personnes d'expérience (40 ans en Italie et en République tchèque, 35 ans en Roumanie, 30 ans en France, en Pologne et en Russie.).

13. Une étude plus fine permettrait d'identifier d'autres spécificités attachées à la qualité des membres de la seconde chambre, par exemple en ce qui concerne la représentation féminine ou la représentation des catégories socioprofessionnelles inexistantes ou sous-représentées dans la première chambre.

14. Notons enfin, le cas très particulier des Lords britanniques, qui assument gratuitement leurs fonctions. Il est vrai qu'il en était de même pour les membres du Conseil des Etats suisse, dont les membres n'avaient le droit qu'à des remboursements de frais.

2. Fonctions et attributions des secondes chambres

2.1. Bicamérisme égalitaire

15. Dans un certain nombre de cas, les secondes chambres ont exactement les mêmes attributions et les mêmes compétences que la première chambre. C'est en particulier le cas de l'Italie où le Sénat dispose tant en matière législative qu'en matière de contrôle de l'activité gouvernementale des mêmes pouvoirs que la première chambre. Cette situation découle d'ailleurs du mode d'élection du Sénat, élu au suffrage universel direct comme la première chambre. Il en allait de même pour la Roumanie jusqu'à la dernière révision constitutionnelle. Maintenant, comme pour la Russie, on ne peut plus parler de bicamérisme égalitaire, bien que les deux chambres disposent de compétences spécifiques.

16. La Bosnie-Herzégovine pratique également le bicamérisme égalitaire tant en matière législative (initiative des lois, droit d'amendement) qu'en matière de contrôle de l'activité gouvernementale. Cette situation est plus surprenante que celle de l'Italie puisque la Chambre des peuples est élue au suffrage indirect, mais elle se justifie du fait du fédéralisme. La Suisse, aussi, pour les mêmes raisons de fédéralisme, pratique le bicamérisme égalitaire.

2.2. Bicamérisme inégalitaire

17. Dans tous les autres Etats bicaméraux, le bicamérisme est inégalitaire. Cela signifie que la seconde chambre dispose de moins de pouvoirs que la première, même si elle a été élue au suffrage universel direct.

2.2.1. Restriction en matière budgétaire

18. La seconde chambre dispose souvent de moins de pouvoirs budgétaires que la première. Ainsi, le Bundesrat autrichien est incompétent en matière budgétaire. Le Sénat espagnol ne dispose pas du pouvoir d'amendement en matière budgétaire sauf accord du gouvernement. Le Sénat irlandais tout comme la Chambre des Lords britanniques sont incompétents en matière budgétaire. Il en va de même pour le Sénat tchèque. De plus, le budget est toujours présenté en première lecture à la première chambre.

2.2.2. Restriction en matière législative

	Bicamérisme égalitaire	Bicamérisme inégalitaire	Pouvoirs spécifiques de la 2e Chambre
Allemagne		X	X
Autriche		X	X
Belgique		X	X
Bosnie-Herzégovine	X		
Espagne		X	X
France		X	X
Irlande		X	
Italie	X		
Pays-Bas		X	X
Pologne		X	X
Roumanie		X	X
Royaume-Uni		X	X
Russie		X	X
Slovénie		X	
Suisse	X		
République tchèque		X	X

2.2.2.1. Pas d'initiative législative

19. C'est le cas des Pays-Bas où la Première chambre des Etats Généraux ne dispose ni du droit d'initiative des lois ni du droit d'amendement. Ses pouvoirs législatifs se limitent à l'acceptation ou au refus des lois adoptées par l'autre chambre. Par contre, la première chambre dispose des mêmes pouvoirs que la seconde chambre en ce qui concerne le statut de la monarchie, l'état de guerre ou l'état d'exception⁵. Il convient en outre de noter que rares sont les lois d'initiative sénatoriale à être définitivement adoptées et le système de la niche parlementaire française est loin d'être généralisé.

2.2.2.2. Pas de droit d'amendement

20. Le Bundesrat autrichien ne dispose pas du droit d'amendement, tout comme la première chambre des Etats généraux néerlandais. Il convient de noter que dans la plupart des Etats les amendements d'origine sénatoriale sont rarement adoptés. Dans ce domaine, la France fait figure d'exception.

2.2.2.3. Des compétences législatives spécifiques

21. Dans les cas de bicamérisme inégalitaire, le dernier mot dans le vote de la loi revient toujours à la première chambre. Mais dans un certain nombre de cas, les deux chambres sont à égalité comme en témoigne le tableau ci-après :

⁵ A noter que la première chambre des Etats généraux néerlandais est une seconde chambre au sens du présent rapport, et vice-versa.

SPÉCIFICITÉS DES SECONDES CHAMBRES

Etat	Compétences spécifiques ou égalitaires de la Seconde Chambre
Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> - Révision constitutionnelle - Recettes fiscales des Länder - Souveraineté administrative des Länder - Transfert de souveraineté à l'Union européenne
Autriche	<ul style="list-style-type: none"> - Traités affectant les compétences des Länder - Lois constitutionnelles affectant les compétences des Länder - Lois constitutionnelles affectant l'organisation du <u>Bundesrat</u>
Belgique	<ul style="list-style-type: none"> - Révision constitutionnelle et lois spéciales sur la réforme de l'Etat - Statut de la monarchie - Lois importantes (Traités internationaux, accords intérieurs de coopération, juridictions, nationalité)
Espagne	<ul style="list-style-type: none"> - Révision constitutionnelle - Administration locale et communautés autonomes (mais le Congrès peut avoir le dernier mot)
France	<ul style="list-style-type: none"> - Révision constitutionnelle - Statut du Sénat
Irlande	<ul style="list-style-type: none"> - Révision constitutionnelle - Relations internationales - Statut du Président <p style="text-align: right;">} Compétences particulières</p>
Italie	Dissolution d'un conseil régional => Compétences particulières
Pays-Bas	<ul style="list-style-type: none"> - Statut de la monarchie - Etat de guerre - Etat d'exception
Pologne	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation d'un référendum - Saisine du Tribunal constitutionnel
Roumanie	<ul style="list-style-type: none"> ■ Compétence égalitaire : Révision de la Constitution - Séance commune : par exemple <ul style="list-style-type: none"> ■ Motion de censure ■ Adhésion à l'UE et à l'OTAN - Les compétences de chaque chambre sont particulières pour l'essentiel; le Sénat a le dernier mot notamment dans les domaines suivants : <ul style="list-style-type: none"> ■ Ratification des traités et accords internationaux et leur mise en œuvre ■ La plupart des lois organiques
Russie	Diverses compétences spécifiques à chacune des chambres Dernier mot à la Douma sauf en ce qui concerne les lois les plus importantes que la Douma ne peut adopter qu'à une majorité spécifique pour passer outre au veto du Conseil de la Fédération
Slovénie	Compétence très limitée de la seconde chambre qui ne dispose que d'un droit de proposition, d'un droit d'amendement, d'une demande de seconde lecture ou d'une demande d'organisation d'un référendum
Rép. tchèque	Bicamérisme égalitaire en ce qui concerne le droit électoral, le fonctionnement des chambres ou le règlement du Sénat. Pour le reste, le Sénat ne peut pas s'opposer durablement à la première chambre. Le Sénat dispose d'un veto constitutionnel sur tous les traités ou toutes les lois concernant les droits de l'homme.

22. En outre, dans certains cas, la seconde chambre dispose de prérogatives spécifiques qui s'apparentent alors à un droit de véto. Ainsi, certaines lois ne peuvent être adoptées qu'avec son accord ou ne peuvent être adoptées par la première chambre qu'à des majorités qualifiées.

2.3. Pouvoirs en matière de contrôle

2.3.1. Pas de possibilité de renverser le gouvernement

23. Cette possibilité de renverser le gouvernement n'existe en règle générale que dans les Etats pratiquant le bicamérisme égalitaire (Bosnie-Herzégovine, Italie). En Roumanie, la censure est votée en séances communes des deux Chambres. En Suisse, où le régime n'est théoriquement pas parlementaire, le problème ne se pose pas.

2.3.2. Large étendue du droit de contrôle

24. La plupart des secondes chambres disposent d'un pouvoir étendu de contrôle de l'action gouvernementale sous forme d'enquêtes, de questions, de propositions, de saisine de la juridiction constitutionnelle. Par contre, le Sénat polonais et le Conseil national de Slovénie ne disposent que partiellement de tels pouvoirs.

25. Une extension très considérable des fonctions des secondes chambres apparaît en ce qui concerne la construction européenne. En effet, les secondes chambres des Etats membres de l'Union européenne se sont toutes dotées d'une commission ou de son équivalent, pour suivre tous les actes de la construction européenne. Certaines chambres font dans ce domaine un travail remarquable, comme la chambre des Lords ou les Bundesrat allemand et autrichien. En Espagne, la commission européenne est commune aux deux chambres les mettant ainsi sur un pied d'égalité.

2.4. Autres pouvoirs particuliers

2.4.1. L'intérim du chef de l'Etat

26. Plusieurs Etats bicaméraux prévoient que l'intérim du Chef de l'Etat est assuré par le président de la seconde chambre. C'est traditionnellement le cas de la France, mais c'est aussi celui de l'Allemagne, de la Roumanie, de la République tchèque, de la Pologne ou de l'Italie.

2.4.2. Autres fonctions

27. Parmi les autres fonctions, il convient de mentionner l'engagement des forces armées à l'étranger (Allemagne) ou la mise en accusation du chef de l'Etat et plus largement le pouvoir de nomination des membres de juridictions ou des Conseils supérieurs de la magistrature (Russie, Italie, République tchèque, Allemagne, Autriche, Belgique).

28. Ainsi, la plupart des secondes chambres dispose de pouvoirs moindres que ceux de la première chambre. Mais elles constituent des éléments incontournables tant de l'action législative que de celle du contrôle de l'activité gouvernementale et dorénavant de la construction européenne.

3. Controverses et perspectives

3.1. Inutilité de la seconde chambre ?

29. Les arguments contre les secondes chambres sont connus. Elles coûtent cher au contribuable, elles ne sont pas démocratiques dans leur mode de désignation, elles ralentissent l'action parlementaire en retardant le vote des lois adoptées par la première chambre.

3.1.1. Le coût de la seconde chambre

30. Ces arguments sont en réalité trop faciles et méritent une analyse plus approfondie. En ce qui concerne le coût de la seconde chambre, il demeure somme toute très relatif. Rappelons que les fonctions assurées à la Chambre des Lords sont en principe totalement gratuites. Elle l'ont aussi été au Conseil des Etats suisse. En second lieu, le nombre des parlementaires dans un Etat monocaméral ou dans un Etat bicaméral est sensiblement le même. Enfin, il ne faut pas oublier que les Etats monocaméraux disposent le plus souvent d'une seconde chambre « fantôme » comme le Luxembourg avec son Conseil d'Etat, ou sont amenés à recourir aux services de groupes d'experts, parfois universitaires, pour examiner les projets de loi et formuler des avis. De telles institutions ont elles aussi un coût.

3.1.2. La seconde chambre inutile dans les Etats peu peuplés ?

31. En fait, l'inutilité de la seconde chambre semble surtout évidente dans les plus petits ou les moins peuplés des Etats européens (Danemark, Norvège, Suède, Finlande, Estonie, Lettonie, Lituanie, Portugal, Chypre, Malte, Grèce, Slovaquie, Bulgarie, Hongrie). En d'autres termes, tous ces Etats qui comptent moins de 15 millions d'habitants n'estiment pas nécessaire de se doter d'une seconde chambre. Encore faut-il mentionner que certains d'entre eux à certaines périodes de leur histoire ont connu le bicamérisme (Suède, Finlande, Hongrie, Bulgarie), prévoient régulièrement de recréer un Sénat (Hongrie, Bulgarie) ou d'en créer un (Ukraine). Mais ce dernier pays doit être considéré avec près de 50 millions d'habitants comme ayant vocation à être bicaméral. Cependant, l'absence de la seconde chambre les oblige à mettre en place des structures de représentation des différentes forces économiques, culturelles ou sociales aux côtés de la chambre unique.

3.1.3. La seconde chambre indispensable dans les Etats fédéraux ou fortement décentralisés

32. Comme nous l'avons déjà mentionné, tous les Etats fédéraux pratiquent le bicamérisme, que ce soit en Europe ou dans les autres régions du monde. A côté de la représentation populaire, il est indispensable d'assurer la représentation des territoires en particulier lorsque le fédéralisme est né de l'agrégation. Cette règle ne connaissant pas d'exception (actuellement), elle devient l'une des règles essentielles du fédéralisme.

33. Le développement récent de la régionalisation ou de la décentralisation constitutionnellement garanties, conduit aux mêmes conclusions. Tout Etat fortement décentralisé a besoin d'une seconde chambre pour assurer le dialogue entre le centre et la périphérie. Comme le Conseil de l'Europe estime que la décentralisation, ou précisément l'autonomie locale, sont indissociables de la démocratie, l'avenir des secondes chambres a de beaux jours devant lui.

3.2. Le problème de la désignation des membres de la seconde chambre

3.2.1. Le paradoxe de la désignation de deux chambres au suffrage universel direct

34. En dehors des Etats fédéraux, la désignation des deux chambres d'un parlement bicaméral au suffrage universel direct même avec des modes de scrutin différents constitue une particularité constitutionnelle qui oblige à l'égalité des deux chambres et qui porte atteinte au principe de souveraineté populaire lorsque la deuxième chambre a moins de pouvoirs que la première. Dans les deux cas, la situation est paradoxale. Dans le premier cas, on peut s'interroger sur l'utilité de mettre en place des clones constitutionnels lorsque les deux chambres sont désignées au suffrage universel direct. Ils représentent l'un et l'autre la population et là, réellement, ils risquent de ralentir l'efficacité législative. L'Italie est dans ce cas; alors que la révision constitutionnelle qui voulait faire du Sénat le représentant des régions vient d'échouer. Par contre, la Roumanie, par la révision constitutionnelle de 2003, a décidé d'octroyer le dernier mot au Sénat en matière de traités et de mise en œuvre de ceux-ci, ainsi que pour la plupart des lois organiques, alors que le dernier mot revient dans les autres cas à la Chambre des députés.

35. Mais plus incompréhensible est le cas de deux chambres élues au suffrage universel direct mais où l'une d'entre elles a moins de pouvoirs que l'autre. C'est le cas de l'Espagne, de la Pologne, de la République tchèque. La situation n'est pas sans poser des problèmes lorsque, par exemple, le sénat espagnol est, comme actuellement, dans l'opposition. En Pologne, les sénateurs comprennent mal le bien fondé de leur statut et en République tchèque, le sénat n'arrive pas à décoller auprès de l'opinion publique avec des taux d'abstention très importants lors des scrutins.

3.2.2. La nécessité de trouver un mode de désignation fondamentalement différent de celui de la première chambre et pourtant démocratique

36. La plupart des secondes chambres en Europe sont désignées au suffrage indirect mais c'est ici que les critiques sont formulées : le suffrage indirect ne serait pas démocratique et favoriserait la permanence d'une représentation politique inchangée. Même si ces critiques sont excessives, il convient de noter que la complexité des modes d'élection rend difficilement lisible la réelle représentativité des élus. Le suffrage indirect n'est pas en soi anti-démocratique, mais il doit reposer sur des règles claires et transparentes. De même, il n'est pas interdit d'envisager divers modes de désignation des parlementaires de la seconde chambre. Encore faut-il trouver des mécanismes simples et compréhensibles pour justifier de telles règles. En d'autres termes, il faut nécessairement se poser la question : à quoi doit servir la seconde chambre ? Dès lors, le mode de désignation résulte tout naturellement de la réponse donnée à cette question. S'il faut des hommes et des femmes d'expérience, une limite d'âge est justifiée, ainsi éventuellement que d'autres conditions ; s'il faut assurer la représentation des collectivités locales, il est normal que ce soient les collectivités locales elles-mêmes qui désignent alors leurs représentants.

37. C'est dans ce contexte qu'il convient de souligner l'extraordinaire difficulté d'aller jusqu'au bout du raisonnement en ce qui concerne la confrontation entre les exigences démocratiques et le poids des traditions. La réforme de la Chambre des Lords est actuellement en panne parce qu'il est loin d'être évident qu'une représentation régionale soit de nature à rendre les mêmes services que ceux offerts maintenant par une chambre nommée.

3.3. L'intérêt de la seconde chambre pour assurer la représentation de catégories peu ou pas représentées dans la première

38. Une piste insuffisamment exploitée dans la composition des secondes chambres réside dans la possibilité d'y assurer la représentation de catégories peu ou pas représentées dans la première chambre.

39. Ainsi, les représentants des ressortissants nationaux résidants à l'étranger peuvent, comme en France, siéger au Sénat. Les représentants des diplômés irlandais des deux grandes universités disposent de six sièges au parlement irlandais (rappelons pour mémoire que les sénateurs du Kazakhstan doivent être diplômés d'enseignement supérieur) et les représentants des forces économiques, culturelles ou sociales siègent aux côtés des représentants des collectivités locales au Conseil national slovène. On pourrait multiplier les ouvertures visant à faire siéger telle ou telle catégorie (femmes, minorités visibles, etc.).

3.4. Autres intérêts de la seconde chambre

40. Il convient de souligner que la seconde chambre est souvent qualifiée de Conseil des sages, de Haute assemblée ou de chambres des experts. Mentionnons très brièvement la remarquable qualité de certaines chambres dans le processus législatif et dans l'amélioration de la qualité des lois.

41. Il est vrai que lorsque les secondes chambres ne sont pas soumises aux risques d'une dissolution, elles disposent d'une liberté de penser et d'agir dont ne dispose pas toujours la première chambre soumise en permanence aux pressions de l'opinion publique et des mass-médias.

42. Souvent, les secondes chambres qui disposent de plus de temps que les premières, peuvent s'intéresser à des questions trop souvent négligées face à l'urgence de l'action. Ainsi, la dynamique des secondes chambres dans le cadre de la construction européenne est à souligner. Il en va de même en ce qui concerne la coopération internationale interparlementaire.

*

* *

43. Trop souvent critiquées, trop souvent méconnues, les secondes chambres mériteraient d'être revalorisées en Europe. Certes, on peut parfaitement comprendre que dans les petits Etats peu peuplés ou que dans les Etats en train de construire la démocratie, une seconde chambre ne soit pas indispensable. Elle est par contre nécessaire et le sera de plus en plus dans les Etats fédéraux ou dans les Etats constitutionnellement régionalisés ou fortement décentralisés, où la seconde chambre représente les territoires alors que la première chambre représente les populations.

44. Les secondes chambres ne devraient pas forcément être désignées au suffrage universel direct comme la première, ce qui justifierait alors que sauf exception, cette dernière dispose du dernier mot dans l'adoption des lois et que seule elle puisse renverser le gouvernement.

45. Il est souhaitable que les règles de désignation soient claires et précises et permettent d'assurer cette différence de représentation ou cette qualité de recrutement qui est indispensable pour assurer la légitimité de la seconde chambre.

46. Mais surtout, il est nécessaire que les sénateurs soient convaincus de leur raison d'être, de leur spécificité et de leurs aptitudes. C'est à eux qu'il appartient le plus de défendre leur institution, de l'adapter et de la moderniser. S'ils ont cet état d'esprit, nul doute que les secondes chambres s'imposeront de plus en plus comme élément incontournable de la modernisation de la démocratie.

Patrice GÉLARD
Sénateur de la République française
Professeur émérite de droit constitutionnel
Président émérite de l'Association
internationale de droit constitutionnel
Président d'honneur de l'Association
française de droit constitutionnel