



Strasbourg, le 18 mars 2024

CDL-AD(2024)007

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

RAPPORT SUR LE BICAMÉRISME

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 138^e session plénière
(Venise, 15-16 mars 2024)**

sur la base des commentaires de

**Mme Nadia BERNOUSSI (membre, Maroc)
M. Rafael BUSTOS GISBERT (membre, Espagne)
M. Tomáš LANGÁŠEK (membre suppléant, Tchéquie)
Mme Janine OTÁLORA MALASSIS (membre suppléant, Mexique)
M. Warren NEWMAN (membre, Canada)
Mme Angelika NUSSBERGER (membre, Allemagne)
M. Zoltán SZENTE (expert, Hongrie)**

Table des matières

I.	Notes préliminaires et méthodologiques	3
II.	Introduction au bicamérisme : contexte historique et raison d'être actuelle.....	4
A.	Les racines historiques - l'idée du bicamérisme	4
B.	Arguments contre le bicamérisme.....	6
C.	Arguments en faveur du bicamérisme	7
III.	Catégorisation des deuxièmes chambres	11
A.	Types de secondes chambres	11
1.	La composition et la représentativité des secondes chambres	11
a.	Deuxièmes chambres fédérales.....	11
b.	Les secondes chambres des pays régionalisés (et décentralisés)	13
c.	Des secondes chambres basées sur la représentation populaire.....	14
d.	Deuxièmes chambres fondées sur d'autres principes d'organisation	14
2.	Modes d'élection ou de sélection des membres des secondes chambres	16
a.	Élections directes.....	17
b.	Les élections indirectes.....	19
c.	Nomination (par l'organe exécutif des États fédérés)	20
d.	Systèmes mixtes et autres méthodes de sélection.....	22
3.	Pouvoirs des secondes chambres : systèmes bicaméraux symétriques et asymétriques.....	23
a.	Le bicamérisme symétrique	24
b.	Le bicamérisme asymétrique	25
c.	Systèmes mixtes et pouvoirs spécifiques des secondes chambres.....	26
B.	Relations avec la chambre basse	27
IV.	Éléments de bonnes pratiques en matière de bicamérisme.....	30
A.	Taille et diversité d'un pays.....	31
B.	L'évolution historique d'un pays	32
C.	Représentativité et équilibre des pouvoirs au sein du système politique	34
1.	Corrélation avec la forme de gouvernement	35
2.	Corrélation avec la forme de l'État.....	37
3.	Corrélation avec la structure de l'État	38
4.	Mandat et statut des membres de la deuxième chambre.....	39
5.	Fonctions/pouvoirs spécifiques des secondes chambres	40
6.	Autres facteurs/variables	41
a.	L'âge.....	41
b.	Le genre	42
V.	Conclusions.....	43

I. Notes préliminaires et méthodologiques

1. Les 4 et 5 juillet 2022, la Commission de Venise et le Centro de Estudios Políticos y Constitucionales espagnol¹ ont organisé un séminaire international sur « Le bicamérisme : phénoménologie, évolution et défis actuels d'une « institution contestée ». Comme l'a souligné le séminaire, le bicamérisme* est une tentative évolutive de répondre aux demandes sociopolitiques et il est important pour les éléments fondamentaux du constitutionnalisme moderne et de la théorie démocratique. Certaines tendances récentes au niveau mondial ont démontré un intérêt nouveau et croissant pour le bicamérisme et ont favorisé la poursuite du débat sur cette institution, notamment à la lumière du recul démocratique.

2. A la suite du séminaire, la Commission de Venise a entrepris la préparation du présent rapport et Mme Bernoussi, M. Bustos Gisbert, M. Langášek, M. Newman, Mme Nussberger et Mme Otálora Malassis ont été chargés de son élaboration.

3. Les rapporteurs ont rédigé un questionnaire qui a été diffusé à tous les membres (ou membres suppléants) de la Commission de Venise et qui figure en annexe du présent texte. Le questionnaire existe en deux versions, l'une destinée aux pays bicaméraux (24 Etats membres) et l'autre aux pays monocaméraux (37 Etats membres).

4. Le Secrétariat de la Commission de Venise a recueilli 47 réponses au questionnaire pour un total de 61 Etats membres, 19 des pays bicaméraux (disponibles par [pays](#) et par [question](#)) et 28 des pays monocaméraux² (disponibles par [pays](#) et par [question](#)), et a procédé à une recherche documentaire pour compléter les informations sur les 14 pays manquants³.

5. En mai 2023, les résultats du questionnaire ont également été communiqués au Congrès des pouvoirs régionaux et locaux du Conseil de l'Europe (ci-après, le « Congrès »), qui préparait un rapport d'information sur « Le rôle des deuxièmes chambres parlementaires en Europe dans le renforcement de la représentation des régions et des pouvoirs locaux⁴ » approuvé par le Comité de gouvernance du Congrès le 1^{er} juin 2023 (ci-après, le « rapport d'information du Congrès »).

6. L'expert qui a contribué au rapport, M. Zoltán Szente (expert, Hongrie), a rejoint le groupe de rapporteurs de la Commission de Venise et le rapport d'information du Congrès est devenu un document d'inspiration pour le travail relatif à ce rapport.

7. Au cours de deux réunions tenues à Venise en juin et octobre 2023, les rapporteurs ont discuté et approuvé la structure du rapport, qui comprend trois chapitres principaux : (i) une introduction au sujet, avec une perspective historique et une présentation des arguments en faveur ou contre le bicamérisme, (ii) un chapitre descriptif sur les secondes chambres, leur typologie et leur relation avec les chambres basses, sur la base des données collectées par le biais du questionnaire, et (iii) un chapitre analytique avec des éléments de bonnes pratiques en matière de bicamérisme.

* Certains constitutionnalistes et politistes font une distinction entre la promotion d'un système à deux chambres législatives (bicaméralisme) et la description d'un tel système dans un pays donné (bicamérisme). Dans ce rapport, le terme bicamérisme, qui est le plus commun, sera utilisé.

¹ Département ministériel du ministère de la présidence, de la justice et des relations avec les Cortes (Parlement) du gouvernement espagnol.

² Il convient de noter que le Pérou est classé parmi les pays unicaméraux bien qu'en mars 2024, la semaine de l'adoption de ce rapport, le Parlement péruvien ait voté une réforme constitutionnelle optant pour un système bicaméral. La deuxième chambre (Senado) sera mise en place lors des prochaines élections en 2026.

³ Pays bicaméraux manquants : Algérie, Brésil, Chili et Kazakhstan. Pour les pays unicaméraux : Arménie, Bulgarie, Costa Rica, Géorgie, République de Corée, Luxembourg, Malte, Monténégro, Serbie et Tunisie.

⁴ [Le rôle des secondes chambres parlementaires en Europe dans le renforcement de la représentation des régions et des collectivités locales](#), rapport d'information approuvé par la Commission de la gouvernance du Congrès le 1^{er} juin 2023, préparé par les co-rapporteurs Benoît Pilet (France, GILD) et Doerte Liebetruht (Allemagne, SOC/G/PD), avec la contribution experte de M. Zoltán Szente. Disponible également en [français](#).

8. Le deuxième chapitre descriptif s'inspire largement de la structure et du contenu du rapport d'information du Congrès qui, afin d'éviter les dédoublements et les travaux redondants, a été pris comme texte de base, complété par les informations supplémentaires recueillies par la Commission de Venise et un champ d'application géographique plus large (le rapport d'information du Congrès couvre les 46 États membres du Conseil de l'Europe, tandis que le rapport de la Commission de Venise vise l'ensemble de ses 61 États membres)⁵.

9. Le rapport a été discuté lors de la réunion conjointe de la sous-commission sur les institutions démocratiques et de la sous-commission sur l'État fédéral et les États régionaux et a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 138^e session plénière (Venise, 15-16 mars 2024). La Commission de Venise remercie le Congrès pour son excellente coopération et ses échanges fructueux en la matière.

II. Introduction au bicamérisme : contexte historique et justification actuelle

A. Racines historiques - l'idée du bicamérisme

10. L'idée du bicamérisme comme modèle de gouvernance s'est développée au fil des siècles de manière évolutive et n'a pas été le produit final d'un système de gouvernement organisé selon des principes préalables.

11. La seconde chambre, en tant que chambre « haute⁶ », a historiquement représenté en premier lieu les ordres et classes privilégiés. Ce type de représentation était lui-même en partie le gardien et en partie la source de ces privilèges. Bien que beaucoup fassent remonter l'origine du système bicaméral aux cités-États grecques et à l'Empire romain, aux XII^e et XIII^e siècles, les assemblées successorales représentant les classes privilégiées fonctionnaient en Europe continentale sous la forme d'assemblées à trois ou quatre chambres, depuis les royaumes espagnols jusqu'aux petites principautés allemandes et italiennes, et dans de nombreux autres pays d'Europe. En outre, à la fin du XIII^e siècle, la constitution du Parlement anglais, qui a finalement donné naissance au modèle de Westminster prévalant dans la plupart des pays du Commonwealth, était devenue « une représentation des trois domaines et une concentration des institutions locales - le clergé, les barons et les communautés, associés pour l'action financière, législative et politique⁷ ». En 1297, il a obtenu la reconnaissance la plus complète de ses droits en tant que représentant de l'ensemble de la nation, lorsque le roi a été obligé de confirmer les chartes précédentes et a reconnu le rôle du Parlement dans la perception des impôts.

12. La séparation des chambres aristocratiques au Moyen Âge était principalement fondée sur l'intention de préserver la position privilégiée de la noblesse et du clergé. Au fur et à mesure que l'histoire progressait et que les fondements démocratiques du gouvernement prenaient racine, le rôle des secondes chambres a évolué vers d'autres fonctions, à savoir la reconnaissance du statut particulier de certaines classes sociales.

13. Cependant, certaines secondes chambres - comme aux États-Unis - étaient déjà plus ou moins démocratiques dès la fin du 18^e siècle et au 19^e siècle. Les études constitutionnelles et politiques ont commencé à faire la distinction entre les « chambres hautes » aristocratiques fondées sur la naissance ou le statut social et les « sénats » fondés sur des principes démocratiques⁸. La protection des « droits historiques » et des intérêts a de moins en moins légitimé les secondes chambres, en plus du renforcement des mouvements politiques de la fin

⁵ Ils sont répartis entre l'Europe, les Amériques, l'Asie et l'Afrique.

⁶ Les termes « deuxième chambre » et « chambre haute » sont utilisés de manière interchangeable dans ce rapport.

⁷ William Stubbs, *The National Assembly of the Three Estates*, réimprimé dans *Early English Parliaments : High Courts, Royal Councils, or Representative Assemblies ?* Gerald P. Bodet, Boston : D.C. Heath & Co, 1968, pages 1-13.

⁸ Georg Jellinek, *Ausgewählte Schriften und Reden*. Verlag von O. Häring, Berlin, 1911, pages 188-193.

du 19^e et du début du 20^e siècle, avec la diffusion progressive des valeurs démocratiques. Dès le siècle 19^e, des tentatives ont été faites pour repenser et transformer le rôle politique et constitutionnel des chambres hautes. En fait, à mesure que le suffrage universel s'est répandu, la position souvent dominante ou égale des chambres hautes dans la vie politique et le droit public s'est affaiblie. Les chambres basses ont acquis une influence de plus en plus décisive sur la législation financière, le veto absolu des secondes chambres a été transformé dans de nombreux cas en veto suspensif (ou dans certains cas a été complètement aboli), et leurs pouvoirs législatifs sont devenus plus limités.

14. Dans les démocraties de l'après-guerre, les principes constitutifs classiques de la seconde chambre, en particulier la composition fondée sur la classe sociale ou les privilèges privés, violaient clairement les principes démocratiques. Par conséquent, la plupart des secondes chambres ont été dotées de nouvelles caractéristiques représentatives, qui pouvaient justifier leur maintien. C'est l'une des (principales) raisons pour lesquelles il existe différents types de chambres hautes. Aujourd'hui, la composition et les fonctions des secondes chambres varient considérablement d'un pays à l'autre (contrairement aux chambres basses), notamment parce qu'elles sont le résultat de compromis historiques entre les forces politiques constitutives d'un État donné. Pour les pays fédéraux en particulier, l'objectif d'établir un système de gouvernement commun entre les États préexistants a déterminé le développement de modèles bicaméraux⁹.

15. L'un des débats classiques consiste à déterminer si les parlements monocaméraux ou bicaméraux sont plus démocratiques et/ou plus efficaces. Au début du 20^e siècle, les partisans du système bicaméral se référaient le plus souvent au fait que les parlements monocaméraux sont rares dans les États démocratiques, et ils laissaient même entendre que les pays qui utilisent ce modèle législatif ne sont pas les démocraties les plus développées, et que la tendance qui se développe partout est la transition vers un système bicaméral. À l'époque, les systèmes parlementaires monocaméraux n'existaient que dans quelques pays d'Europe (comme la Serbie ou la Grèce). En revanche, d'autres penseurs politiques affirment que le monocamérisme est généralement apparu en Europe dans des situations révolutionnaires et seulement de manière temporaire (par exemple, en Angleterre après l'exécution de Charles 1^{er} en 1649, en Espagne en 1810, en France et dans le Deutscher Bund (Allemagne) en 1848¹⁰). D'autres ont reconnu qu'il pouvait y avoir une paix intérieure et une stabilité même avec un parlement monocaméral, comme le montre l'exemple de certains États des Balkans (Bulgarie, Monténégro) ou de la Norvège¹¹. Cependant, après la Seconde Guerre mondiale, alors que certains pays dotés de systèmes démocratiques bien établis ont aboli la deuxième chambre du corps législatif¹², et donc après un débat intense, l'argument empirique selon lequel les systèmes monocaméraux étaient moins démocratiques n'a plus pu être défendu.

16. On peut généralement observer que le nombre de parlements bicaméraux a considérablement diminué au début du 20^e siècle¹³, mais la situation a encore changé dans la seconde moitié du siècle, lorsque les États ont choisi l'option constitutionnelle opposée et que l'établissement de parlements bicaméraux a été favorisé. En fait, aujourd'hui, environ 40 % des

⁹ « On distingue généralement le bicamérisme classique, qui résulte d'une tradition plus ou moins acceptée (mais aussi d'une option délibérée dans les démocraties restaurées de Pologne et de Roumanie) et concerne les États unitaires, et le bicamérisme structurel, qui se présente comme une caractéristique constitutive, et donc nécessaire, des États à structure fédérale », Lauvaux Philippe, *Quand la deuxième chambre s'oppose*, Pouvoirs 2004/1 (n° 108), pages 81-99.

¹⁰ John A. R. Marriott, *Second Chambers. An Inductive Study in Political Science*. Freeport, New York, Books for Libraries Press, 1910, page 2.

¹¹ Harold W. V. Temperley, *Senates and Upper Chambers*. Londres, Chapman and Hall Ltd, 1910, page 9.

¹² La seconde chambre a été abolie au Danemark en 1953, en Suède en 1969 et en Islande en 1991. En novembre 2009, un référendum a été organisé avec succès en Roumanie sur l'établissement d'un parlement monocaméral plus petit.

¹³ Drexhague, B., *Les législatures bicamérales. Une comparaison internationale*. La Haye, 2015, page 5.

parlements dans le monde sont bicaméraux. Ce processus a été considéré comme une « renaissance » du bicamérisme¹⁴.

17. Cette perspective historique est importante car la pertinence du bicamérisme ne doit pas être caractérisée comme un instantané, mais en termes dynamiques, car sa pertinence et son rôle changent en fonction des circonstances de chaque pays à des moments historiques et politiques spécifiques.

18. Aujourd'hui, les pays peuvent également opter pour un bicamérisme plus ou moins fort, qui peut être distingué sur la base de trois facteurs¹⁵ : (i) Symétrie/Asymétrie : selon que les deux chambres ont essentiellement les mêmes pouvoirs ; (ii) Congruence/Incongruence : selon que les deux chambres ont la même composition partisane ou non ; (iii) Légitimité perçue : selon que la seconde chambre a une légitimité suffisante (généralement démocratique, mais aussi d'autres types) pour exercer pleinement ses pouvoirs constitutionnels ou non.

19. Les arguments actuels en faveur ou contre le bicamérisme seront présentés dans les sections suivantes, dans le contexte des démocraties modernes. Il convient de noter que les exemples de pays donnés entre parenthèses dans l'ensemble du rapport ne constituent pas des listes exhaustives et sont tirées des réponses fournies au questionnaire.

B. Arguments contre le bicamérisme

20. Les secondes chambres, contrairement aux chambres basses, sont constamment remises en question. Dans les démocraties de droit, la nécessité d'une chambre où les représentants du peuple siègent, discutent et décident des questions les plus importantes pour le pays ne fait aucun doute. Ce n'est pas le cas des secondes chambres. Il semble inéluctable que l'utilité de ces chambres soit de temps en temps remise en question partout où elles existent, sauf dans les États fédéraux où le bicamérisme semble être une caractéristique essentielle de leur conception constitutionnelle. Cette remise en question ne fonctionne pas dans l'autre sens. Dans les pays monocaméraux, il n'est pas si fréquent que l'opinion publique ou les partis politiques discutent de l'opportunité d'adopter un parlement bicaméral. Ce n'est que rarement, dans des contextes de critique du fonctionnement même du système politique (en particulier du parlement) que la recherche d'un parlement bicaméral peut apparaître dans l'opinion publique, alors qu'il est assez fréquent que ces systèmes monocaméraux aient connu des secondes chambres dans leur histoire constitutionnelle. Lorsqu'elles sont remises en question, les secondes chambres font l'objet d'une série d'objections récurrentes, énumérées et développées ci-dessous.

21. L'*objection démocratique* : la simple existence d'une deuxième chambre, à moins qu'elle ne soit élue sur la base de la représentation populaire, peut soulever des doutes démocratiques. S'il existe une chambre pour représenter le peuple, pourquoi faudrait-il créer une chambre spécifique pour représenter d'autres intérêts ? Ces intérêts ne sont-ils pas suffisamment représentés par la première chambre ? Il a été avancé qu'une seconde chambre est soit inutile (si elle agit en cohérence avec la chambre basse), soit malveillante (si elle tente de surmonter la volonté du peuple telle qu'elle a été définie par la chambre basse)¹⁶. Selon cet argument, alors que la loi est

¹⁴ Coakley, J., *The strange revival of bicameralism*. Journal of Legislative Studies 20(4), 2014.

¹⁵ Lijphart, A., *Patterns of democracy : Government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven, Yale University Press, 1992 ; Russell, M., *Rethinking bicameral strength : a three-dimensional approach*, The Journal of Legislative Studies, 19/3, 2013.

¹⁶ Attribué à la fois à Sieyès et à Bentham. Voir Bentham, *Theory of Second Chambers*, Lewis Rockow, The American Political Science Review, Vol. 22, No. 3 (août 1928), pages 577-578 ; David Fisk, *Superfluous or Mischievous : Evaluating the Determinants of Government Defeats in Second Chambers*, Legislative Studies Quarterly, Vol. 36, No. 2 (mai 2011), page 231.

la volonté du peuple, et que le peuple ne peut pas avoir en même temps deux volontés différentes sur le même sujet, le corps législatif représentant le peuple doit également être unifié¹⁷.

22. *L'objection du dédoublement* : il est assez fréquent que la deuxième chambre fonctionne selon des lignes de parti. Ses membres représentent et défendent les intérêts politiques établis par les partis politiques et aucun autre intérêt. Elle ne fait donc que dupliquer les débats de la chambre basse sans apporter de contribution substantielle à la procédure parlementaire¹⁸ et, lorsque les majorités politiques des deux chambres ne coïncident pas, un problème de responsabilité démocratique peut se poser. En général, cette objection s'applique systématiquement lorsque la deuxième chambre est élue sur la base de la représentation populaire, notamment dans un système de bicamérisme parfait¹⁹.

23. *L'objection du retard/du blocage* : la duplication des procédures parlementaires entraîne des retards dans la prise de décision, car le processus législatif devient plus difficile et plus lourd, moins rapide et moins efficace. Dans le cas de secondes chambres puissantes, elle peut même entraver ou bloquer le système lorsqu'elles utilisent leur droit de veto, surtout s'il est utilisé de manière partielle.

24. *L'objection du coût* : les deuxièmes chambres ne font pas que dupliquer les procédures, elles augmentent aussi les coûts du fonctionnement parlementaire.

25. *L'objection des hétérogénéités* : très souvent, les secondes chambres sont conçues pour représenter des entités territoriales qui ne sont pas homogènes entre elles : régions spéciales/ordinaires ; régions/gouvernements locaux ; régions/groupes ethniques/minorités linguistiques/ou même des groupes mal représentés par les chambres inférieures. Mais même dans les secondes chambres homogènes (représentant des régions ou des États - *Länder* - identiques par leur nature et leurs compétences), les territoires représentés divergent considérablement en termes de taille ou de population.

26. *L'objection des nouvelles conceptions institutionnelles* : les difficultés des secondes chambres à représenter des intérêts spécifiques et divers peuvent être évitées en utilisant d'autres conceptions institutionnelles plus efficaces pour représenter ces intérêts sans recourir à un bicamérisme dilettante. Il en va de même pour les fonctions techniques attribuées aux secondes chambres. En d'autres termes, les fonctions d'une seconde chambre peuvent être remplies par d'autres organes mieux adaptés et moins coûteux en termes de responsabilité politique, d'argent et de risques pour la prise de décision en temps utile.

C. Arguments en faveur du bicamérisme

¹⁷ Voir par exemple Yves Mény, *Gouvernement et politique en Europe occidentale. Grande-Bretagne, France, Italie, Allemagne de l'Ouest*. New York - Oxford University Press, 1991, page 157. L'argument remonte souvent au célèbre pamphlet de Sieyès, *Qu'est-ce que le tiers état ?* Paris, 1789. Pour une version anglaise, voir Emmanuel Joseph Sieyès, *Political Writings*, Hackett Publishing Company, Indiana/Cambridge, 2003, pages 92-162.

¹⁸ Il s'agit d'une objection courante au bicamérisme tchèque de l'entre-deux-guerres - le système d'élection des deux chambres était le même, avec la présomption constitutionnelle que chaque chambre serait élue à un moment différent (leurs mandats différaient - 6 ans pour la Chambre des députés et 8 ans pour le Sénat), dans la pratique, la chambre haute était régulièrement dissoute plus tôt afin d'organiser des élections pour les deux chambres en même temps. Par conséquent, leurs compositions (en ce qui concerne la représentation proportionnelle des partis politiques) étaient presque identiques.

¹⁹ Voir l'Italie, par exemple. Extrait du questionnaire : La composition des deux chambres est la même. L'une est le miroir de l'autre à plus petite échelle, à quelques différences près. En termes de pouvoirs/compétences, le parlementarisme italien est parfaitement symétrique et les deux chambres jouissent du même statut. Récemment, le système bicaméral est devenu très problématique et, dans la pratique, il fonctionne comme un « monocaméralisme alternatif » : les décisions sont prises par une chambre – le Sénat ou la Chambre des députés – tandis que l'autre ne fait que confirmer la décision prise par la première.

27. Dans la mesure où il peut prendre différentes formes²⁰, le bicamérisme reste largement pratiqué²¹. Le choix bicaméral de chaque pays dépend de l'histoire, de la trajectoire propre de chaque société politique, de la place et du pouvoir de l'opposition et surtout de l'incidence des évolutions de l'Etat qui, en conférant de nombreuses compétences aux territoires, ont en pratique sensiblement touché les prérogatives des secondes chambres²². Néanmoins, plusieurs fonctions ou justifications subsistent et semblent indiquer que le bicamérisme est encore bien vivant. Les éléments suivants concourent à déterminer la nécessité/préférence pour un système bicaméral ou semblent militer en faveur de sa réussite, en gardant à l'esprit que chaque vertu peut en elle-même posséder son élément opposé.

28. *La perception comme valeur ajoutée.* Les secondes chambres doivent jouir d'une « légitimité perçue par le public²³ » spécifique en remplissant des fonctions importantes et utiles dans l'ordre constitutionnel. En d'autres termes, elles doivent trouver leur justification dans la valeur ajoutée qu'elles apportent au système politique. Cette valeur ajoutée se trouve dans les rôles confiés aux secondes chambres par la Constitution, qui peuvent être expressément définis ou non et qui peuvent être présents ensemble avec un poids relatif variable.

29. *Rôle de contrepoids.* L'un des principaux objectifs des secondes chambres est de devenir l'un des contrepoids de l'ordre constitutionnel, en particulier au sein du pouvoir législatif lui-même. Il s'agit d'un objectif essentiel dans la mesure où il s'agit avant tout d'un contrôle de la chambre basse, qui représente le peuple. Cette fonction de division interne du pouvoir législatif est sans doute souvent à l'origine de la décision d'adopter un parlement bicaméral. En d'autres termes, la raison majeure de l'établissement d'une seconde chambre « est l'effet néfaste produit sur l'esprit de tout détenteur de pouvoir, qu'il s'agisse d'un individu ou d'une assemblée, par la conscience de n'avoir qu'eux-mêmes à consulter²⁴ ». Cette fonction explique que le pouvoir le plus fréquent des secondes chambres soit celui d'imposer un veto (définitif ou suspensif) sur les décisions prises par la chambre basse. Face au bloc majoritaire, surtout dans un régime parlementaire, la seconde chambre peut jouer un rôle de contrepoids et de contre-pouvoir, en devenant le défenseur des libertés publiques (Sénat français) et en se faisant le gardien du pacte fondamental lors des révisions constitutionnelles (Allemagne, Etats-Unis, Tchéquie, etc.). En fonction de l'architecture constitutionnelle, la seconde chambre pourrait également constituer un contrôle supplémentaire de l'exécutif dans l'intérêt de la séparation des pouvoirs et du système de contre-pouvoirs.

30. *Représentation des territoires.* Que ce soit pour les Etats fédérés dans un Etat fédéral ou pour les provinces, régions ou communautés dans les Etats unitaires décentralisés ou

²⁰ Bicamérisme unitaire classique ou bicamérisme structurel fédéral, chambre haute de type conseil à mandat impératif (Allemagne) ou de type Sénat à mandat représentatif (France), bicamérisme symétrique ou asymétrique, instance de fédéralisme coopératif ou mode de régulation du système parlementaire.

²¹ « La décision de réunir pour la première fois au printemps 2000 les présidents de tous les Sénats et de toutes les secondes chambres du monde n'avait pas pour seul but de célébrer de manière particulièrement solennelle une date hautement symbolique. En effet, elle s'imposait dès lors que l'on avait constaté un renouveau important du bicamérisme dans les parlements contemporains. Ce constat s'appuie sur quelques faits simples et objectifs : au début des années 70, quelque 45 pays avaient un système bicaméral, ils sont aujourd'hui plus de 80, et de nombreux pays envisagent de créer un Sénat ou ont décidé de le faire sans que la Chambre ne soit encore créée. De plus, loin d'être une « anomalie », le bicamérisme est aujourd'hui le système parlementaire sous lequel vit le plus grand nombre d'habitants de la planète, et celui choisi par les Etats les plus puissants économiquement : sur les quinze pays du monde ayant les produits intérieurs bruts les plus élevés, seuls deux - la République populaire de Chine et la Corée du Sud - ont un parlement monocaméral. » *Le bicamérisme dans le monde : situation et perspectives*, La Galaxie Senat, www.senat.fr

²² « Ce phénomène de transformation de l'Etat, qui se traduit par le transfert d'une grande partie du pouvoir législatif du parlement national aux assemblées des entités fédérées et par la réduction corrélative de la seconde chambre à un rôle secondaire, se retrouve aussi bien dans les Etats régionaux qu'en Espagne, en Italie ou au Royaume-Uni ». Portelli Hugues, *Bicamérisme ou pouvoir régional*, Pouvoirs, 2016/4 (n° 159), pages 101-108.

²³ Meg Russell, *La Chambre des Lords contemporaine : Westminster Bicameralism Revived*, 11 juillet 2013, pages 228-257.

²⁴ John Stuart Mill, *Considérations sur le gouvernement représentatif*, Harper & Brothers, New York, 1862.

régionalisés, leur participation à la prise de décision est une justification essentielle du bicamérisme dans les Etats membres de la Commission de Venise. Les secondes chambres peuvent être conçues pour représenter les intérêts territoriaux dans les Etats régionaux ou unitaires (même dans certaines fédérations où les secondes chambres ne sont pas conçues pour représenter les Etats membres) afin d'équilibrer la représentation populaire des chambres inférieures. Ainsi, ces chambres participent aux affaires législatives, exécutives, constitutionnelles et financières et défendent les intérêts locaux dans tout processus de prise de décision. Dans un État fédéral, c'est la contrepartie de l'abandon de la souveraineté au gouvernement fédéral (États-Unis, Suisse, Allemagne). Les secondes chambres sont une caractéristique essentielle du fédéralisme, car elles permettent aux États membres de participer au parlement fédéral. En même temps, la seconde chambre fait contrepoids aux pouvoirs conférés aux autres organes fédéraux, et pas seulement à la chambre basse. Dans un État régionalisé, c'est un moyen de rester uni en obtenant le plus grand degré d'autonomie possible (Espagne, Italie).

31. *Représentation d'autres intérêts qui ne sont pas dûment pris en compte par la chambre basse.* L'une des principales justifications actuelles du modèle bicaméral est qu'il permet d'équilibrer les différents intérêts de manière institutionnalisée. Initialement conservatrice (Royaume-Uni, France) et censée atténuer la voix du peuple, la seconde chambre peut se parer d'une autre fonction, tribunitienne et inclusive²⁵, en agrégeant des catégories non prises en compte par la première chambre, telles que certaines professions, les jeunes, la diaspora et les chambres professionnelles (Slovénie, Irlande, Maroc²⁶) ou en canalisant une représentation diversifiée d'intérêts, tels que linguistiques, ethniques, religieux, etc. (Bosnie-Herzégovine²⁷, Canada). L'inclusion de ces intérêts est utile pour construire une « seconde opinion » qui n'est pas identique à celle de la chambre basse et qui peut conduire à une meilleure représentation de l'intérêt national.

32. *Régulation des tensions communautaires.* Les transitions politiques s'accompagnent souvent de mécanismes de régulation pertinents (nouvelles élections, justice transitoire, justice constitutionnelle, médiation, nouvelle constitution), et cette boîte à outils pourrait être complétée par la décentralisation et le bicamérisme. Alors que de nombreux pays d'Europe de l'Est ont résisté au bicamérisme dans leur transition démocratique²⁸, d'autres ont considéré l'adoption du

²⁵ De nombreux Etats sont engagés dans des processus de démocratisation ou d'approfondissement de l'Etat de droit qui, pour leur réussite, requièrent l'implication de secteurs de la nation qui, spontanément et pour des raisons très diverses, ne sont pas enclins à y participer : le bicamérisme assume cette fonction d'intégration et de stabilisation d'un processus de transition qui est la clé du succès de la démocratisation.

²⁶ Adopté en 1962, puis abandonné avant d'être rétabli en 1996, le bicamérisme marocain est un exemple intéressant du point de vue du droit et de la science politique en ce qu'il pose la question de sa présence, puis de son absence, et enfin de sa résurgence. Il convient de se demander s'il ne raconte pas finalement l'histoire des rapports entre le pouvoir royal et le pouvoir représentatif. Les deux tiers, puis le tiers dans un modèle monocaméral, puis l'option bicamérale avec une seconde chambre élue au suffrage indirect, ne jouent-ils pas le rôle de soutiens du régime (Leveau Remy, *Le fellah marocain, défenseur du trône*, Collection [Références, Presses de Sciences Po](#), 1985, page 300), comme l'ont toujours fait au départ les secondes chambres des États unitaires, en freinant les résultats de la chambre du peuple et en bloquant les réformes progressistes (voir à cet égard les réticences anciennes du Sénat français sur les congés payés, l'impôt sur le revenu et le vote des femmes) ? Ou bien sont-ils des relais de redéploiement des élites, comme l'affirme un observateur averti pour qui « au Maroc, nous avons un bicamérisme sociétal, de nature différente du type aristocratique (Chambre des Lords, en Grande-Bretagne) ou politique, qui prévaut surtout dans les Etats fédéraux. Il rassemble les représentants des différentes élites liées au pluralisme social. Il a sa place et sa légitimité, qui n'ont rien à voir avec le Conseil économique et social, lequel n'a pas de pouvoir législatif, étant confiné à un rôle consultatif. Ce n'est ni un « fardeau » ni un « luxe », mais une condition nécessaire à la consolidation de la démocratie parlementaire. Il appartient aux partis de tirer pleinement profit de cette opportunité en veillant à une meilleure sélection de leurs propres candidats » (Sehimi Mustapha, *Débat sur l'utilité du bicaméralisme*, Maroc hebdo, 8 octobre 2015 ; Mohamed Madani ne partage pas le même constat ; en effet, ce dernier soutient que « le contenu social du bicaméralisme était profondément aristocratique, c'était le bicaméralisme des *zaouïas* et des *chorfas* », Mohamed Madani, *Le bicaméralisme, un projet héritage, forum politique*, Fondation A. Bouabid, 1999, page 47).

²⁷ Il convient de noter que le cas de la Bosnie-Herzégovine fait l'objet de comparaisons difficiles en raison de sa situation unique, favorisée par les accords internationaux visant à mettre fin à la guerre.

²⁸ Ukraine, Tchéquie, Serbie, Monténégro, Macédoine, Moldavie, Lituanie, Hongrie, Géorgie, Estonie, Croatie, Azerbaïdjan, Arménie, Albanie, Bulgarie, Lettonie, Kosovo, Kirghizstan.

bicamérisme comme une solution pour dissuader et prévenir les conflits politiques. Le cas de la Belgique n'est pas très éloigné de ces préoccupations, étant donné que même dans les crises politiques les plus graves, la résilience a bénéficié de la territorialisation des processus de prise de décision.

33. *Rôle de réflexion (modération)*. L'une des vertus des chambres hautes est qu'elles freinent les actions législatives hâtives et irréfléchies, qu'elles laissent le temps de réfléchir davantage et de porter un « second regard attentif », et qu'elles fournissent un contrôle et un équilibre nécessaires à l'impulsion politique en offrant un forum pour une plus grande diversité de points de vue et d'apports au produit législatif. « Face à l'ardeur des représentants directs de la nation, il peut être judicieux de prendre en considération la voix des anciens, des ruraux, des experts et des électeurs, qui obligent à la discussion, à l'échange d'arguments et à la loi la plus sage. La recherche du consensus est un facteur de stabilité²⁹ ». Comme l'a déjà noté la Commission de Venise : « Les secondes chambres sont souvent caractérisées comme incarnant une mesure particulière de sagesse, d'équilibre et d'expertise³⁰ ».

34. *Rôle technique : amélioration de la législation*. La Commission de Venise a observé que le bicamérisme constitue une garantie d'efficacité en améliorant la qualité de la production législative et que les secondes chambres ont apporté des contributions remarquables au processus législatif³¹. Il a également été avancé que l'inflation législative, ainsi que « la complexité et la technicité croissantes des problèmes » et l'expansion rapide du domaine du droit et de la législation « justifient l'intervention d'une seconde chambre chargée à la fois d'examiner les projets de loi sous un angle nouveau et de relire les textes adoptés par l'autre chambre³² ».

35. *Rôle de sauvegarde constitutionnelle*. Certaines des caractéristiques communes des secondes chambres dans les États membres de la Commission de Venise suggèrent que les secondes chambres jouent un rôle de sauvegarde constitutionnelle dans le traitement des questions juridiquement ou politiquement sensibles. Ainsi, les secondes chambres jouent un rôle important (presque symétrique dans tous les cas et parfois avec une position plus forte par rapport à la chambre basse) dans les procédures de modification de la constitution ; dans la décision sur les traités relatifs à l'intégration supranationale ou de nature quasi constitutionnelle ; dans la nomination des hauts fonctionnaires ; dans les pouvoirs liés au chef de l'État (en particulier les procédures de mise en accusation dans les États présidentiels, mais aussi en ce qui concerne les actes symboliques liés aux monarchies), et ainsi de suite. Ces fonctions sont sauvegardées en garantissant le consentement de la seconde chambre à la modification de sa position et de ses pouvoirs constitutionnels. L'abolition du Sénat (en particulier dans les États fédéraux) est généralement considérée comme une réforme globale de la Constitution et nécessite souvent le consentement des États membres (qui peut être étendu à la représentation égale des États au Sénat, par exemple aux États-Unis).

36. *Rôle de continuité et de stabilité* : Les secondes chambres peuvent assurer, par leur composition et la durée du mandat de leurs membres, une plus grande continuité et stabilité du système politique par rapport aux renouvellements globaux des chambres inférieures. Elles peuvent contrebalancer les changements radicaux résultant de fortes variations des majorités politiques à un moment donné. Ce rôle les rend particulièrement aptes à symboliser la continuité et la permanence de l'État et à traiter avec le chef de l'État sur un pied d'égalité avec la chambre

²⁹ Larcher Gérard, *Le Sénat et le bicamérisme, garants de la démocratie*, Les Cahiers Portalis 2017/1 (N° 4), pages 9 à 18.

³⁰ Patrice Gélard, CDL-AD(2006)059rev, *Rapport sur les secondes chambres en Europe, « Complexité parlementaire ou nécessité démocratique ? »*, para. 40 ; Commission de Venise, CDL-AD(2022)004, Chili - Avis sur la rédaction et l'adoption d'une nouvelle Constitution, para. 37.

³¹ Patrice Gélard, CDL-AD(2006)059rev, *op. cit.*, para. 40 ; et Commission de Venise, CDL-AD(2022)004, *op. cit.*, para. 37.

³² Célestin Keutcha Tchapinga, *Droit constitutionnel et conflits politiques dans les États francophones d'Afrique noire*, [Revue française de droit constitutionnel](#), 2005/3 (n° 63), pages 451-491.

basse ou à jouer un rôle modérateur en ce qui concerne les décisions constitutionnelles fondamentales. Cela pourrait également contribuer à renforcer la confiance du public et des autres États.

37. Pour conclure, et outre les schémas d'argumentation traditionnels susmentionnés, il est important de souligner que le modèle bicaméral peut être utilisé pour rapprocher la démocratie des citoyens et renforcer les processus participatifs. En effet, les modèles bicaméraux ont le potentiel d'être développés davantage afin de donner une voix aux groupes de la société (par exemple, les minorités ethniques ou linguistiques, les femmes, les personnes handicapées, etc.) qui ne sont pas représentés de manière adéquate dans un système purement majoritaire³³.

III. Catégorisation des deuxièmes chambres

A. Types de secondes chambres

38. Aujourd'hui, 24 des 61 États membres de la Commission de Venise (40 %) ³⁴ ont un système parlementaire bicaméral, c'est-à-dire un corps législatif composé de deux chambres.

39. Les secondes chambres des systèmes parlementaires des États membres de la Commission de Venise varient considérablement en termes de composition, de pouvoirs et de méthodes de travail. Pour mieux comprendre leur rôle dans les systèmes politiques et constitutionnels modernes et leur fonctionnement, il peut être utile de les classer.

40. Les sous-sections suivantes traitent des secondes chambres, classées selon :

- leur composition et la représentativité qui en résulte ;
- la méthode de sélection de leurs membres ; et
- leurs pouvoirs.

41. La section suivante examinera leur relation avec la chambre basse.

1. La composition et la représentativité des secondes chambres

a. Deuxièmes chambres fédérales

42. Dans les fédérations, la raison principale du choix d'un système bicaméral découle de la forme sous laquelle les États concernés sont nés : l'union d'États préexistants qui ont conservé une souveraineté résiduelle grâce à leur participation égale à une deuxième chambre (soit un sénat, comme aux États-Unis, soit un *conseil/Rat* dans le Saint Empire romain germanique). Ainsi, les secondes chambres et le pouvoir qui leur est conféré sont des résidus contractuels³⁵, dans ces fédérations qui ont leur origine dans des confédérations antérieures.

43. Qu'il soit né de l'agrégation (États-Unis) ou de la dévolution (Belgique), le fondement du bicamérisme dans les États fédérés repose sur le compromis entre unité et diversité et la recherche d'un équilibre entre cohésion et autonomie.

44. La représentation et la participation des unités constitutives ou des États fédérés au processus décisionnel fédéral et à l'exercice du pouvoir au niveau fédéral s'effectuent également

³³ Voir, par exemple, la réponse au questionnaire de la Belgique concernant la discussion sur la « démocratie participative ».

³⁴ Algérie, Allemagne, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Canada, Chili, Espagne, États-Unis d'Amérique, France, Irlande, Italie, Kazakhstan, Maroc, Mexique, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Suisse, Tchéquie et Tunisie.

³⁵ Antonio La Pergola, *Residui contrattualistici e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milano, 1969.

par le biais d'autres organes constitutionnels (exécutifs ou judiciaires), mais de manière plus caractéristique au sein de la chambre haute du corps législatif fédéral.

45. Alors que les premières chambres ou assemblées, telles que la Chambre des communes ou la Chambre des représentants, ont tendance à se fonder sur le principe de la représentation selon la population, la chambre haute ou deuxième chambre est généralement conçue pour garantir que les provinces ou les États plus petits ont plus de poids et donc une voix plus forte³⁶.

46. Il existe deux types de représentation des unités constitutives dans les chambres hautes fédérales. Le principe de la représentation égale d'États inégaux signifie que les États fédérés ont une représentation égale dans la deuxième chambre, indépendamment de leur taille ou d'autres facteurs. En d'autres termes, chaque unité constitutive envoie le même nombre de délégués à la deuxième chambre du corps législatif fédéral (Brésil, États-Unis et, partiellement, Suisse). Pour plus de précisions, voir la section sur les modes d'élection ci-dessous). La représentation législative égale des États constitutifs se fonde sur le concept de fédéralisme des siècles 18^e et 19^e, qui considère le pouvoir législatif comme le pouvoir suprême parmi les pouvoirs étatiques et voit donc dans la représentation parlementaire la garantie la plus forte de la souveraineté des unités constitutives. La représentation égale des parties constituantes à la chambre haute n'est pas seulement fondée sur la tradition, mais sert également à compenser le déséquilibre territorial reflété dans la composition de la chambre basse, où, en raison du suffrage universel, les États fédérés les plus peuplés sont surreprésentés.

47. La représentation pondérée des unités constitutives est l'autre principe largement répandu dans les législatures fédérales. Selon ce principe, les États fédérés envoient des membres à la chambre haute du parlement proportionnellement à leur population. Par exemple, selon la Constitution fédérale allemande, au *Bundesrat* (Conseil fédéral), « [c]haque *Land* dispose d'au moins trois voix, les *Länder* de plus de deux millions d'habitants de quatre, les *Länder* de plus de six millions d'habitants de cinq et les *Länder* de plus de sept millions d'habitants de six voix³⁷ », et les *Länder* peuvent nommer autant de membres qu'ils ont de voix. La composition du *Bundesrat* (Conseil fédéral) autrichien est encore plus proportionnelle, le plus grand *Land* disposant de 12 membres dans la deuxième chambre, tandis que chaque *Land* a droit à une représentation minimale de 3 membres. Toutefois, pour éviter que les *Länder* à forte population n'acquière une influence décisive au sein de la chambre haute, la proportionnalité stricte n'est généralement pas appliquée, au profit d'une « représentation pondérée », où les unités constitutives les plus grandes disposent de plus de sièges que les plus petites.

48. Il existe également des systèmes mixtes. Par exemple, au Mexique, le principe de la majorité, le principe de la plus forte minorité et la représentation proportionnelle coexistent dans le système électoral du Sénat. En Belgique et en Bosnie-Herzégovine, la représentation des membres combine la représentation des entités et des critères ethniques/linguistiques³⁸.

³⁶ « Par nature, les régimes fédéraux doivent reposer non seulement sur une majorité gouvernante mais aussi sur la reconnaissance et la tolérance de la diversité. Dans les institutions de l'assemblée législative fédérale, ce principe a presque toujours donné naissance à une première chambre où gouverne la majorité et à une seconde chambre où la représentation des intérêts des régions n'est pas assujettie à la règle majoritaire. » Ronald L. Watts, *Le bicaméralisme dans les régimes parlementaires fédéraux*, in *Protéger la démocratie canadienne – Le Sénat en vérité*, sous la direction de Serge Joyal, McGill-Queen's University Press, 2003, pages 75 et 76. Voir également l'observation succincte de David E. Smith : « Le fédéralisme et le bicamérisme vont de pair. Peu de systèmes fédéraux ne sont pas bicaméraux, et aucun d'entre eux n'est une grande fédération. » Dans Smith, *Bicameralism : A Concept in Search of a Theory*, in *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*, University of Toronto Press, 2006, page 89.

³⁷ Loi fondamentale, article 51 (2).

³⁸ En Bosnie-Herzégovine, dix membres sont élus par la fédération (cinq Croates et cinq Bosniaques) et cinq par la Republika Srpska (cinq Serbes). En Belgique, 29 sénateurs sont élus par le Parlement flamand, dix par le Parlement de la Communauté française, huit par le Parlement wallon, deux par le groupe linguistique français du Parlement de Bruxelles et un par le Parlement de la Communauté germanophone.

49. Enfin, au Canada, on peut observer un cas particulier de seconde chambre, dans une fédération qui, dans une certaine mesure, suit la tradition de Westminster. Ses membres sont nommés par le gouverneur général sur avis du premier ministre fédéral, sur une base territoriale régionale reflétant généralement les provinces et les territoires qui constituent la fédération.

b. Les secondes chambres des pays régionalisés (et décentralisés)

50. La représentation des intérêts territoriaux au sein d'une chambre haute se retrouve également dans les États dits « régionalisés » ou « décentralisés ». La France, l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas et, avec la décentralisation accrue, le Royaume-Uni sont généralement inclus dans cette catégorie (tout comme la Belgique jusqu'à la réforme constitutionnelle de 1993 qui en a fait un État fédéral) parce que leurs régions (« nations » au Royaume-Uni, ou « comunidades autónomas » en Espagne), qui sont des unités territoriales plus grandes au sein de l'État, ont un statut constitutionnel et administratif spécial qui comprend leur législature et leur exécutif provinciaux (régionaux) autonomes. Avec la régionalisation croissante, certains États régionaux (principalement l'Espagne et l'Italie) peuvent être considérés comme une transition entre les structures étatiques unitaires et fédérales.

51. Dans ces pays, l'autonomie régionale ainsi que la structure et le fonctionnement des institutions autonomes sont, dans une certaine mesure, similaires à ceux des États fédéraux, à la différence fondamentale qu'ils n'ont pas de constitution. En effet, l'une des différences les plus courantes entre un État fédéré et une collectivité territoriale décentralisée ou régionalisée réside dans le fait que cette dernière n'a pas de pouvoir constituant puisqu'elle tire ses compétences de la constitution nationale.

52. Il convient de souligner que dans certains cas de dévolution croissante des compétences législatives aux régions (Italie, Espagne, Royaume-Uni), une deuxième chambre est prévue par la Constitution, mais elle n'est pas conçue principalement pour représenter les intérêts territoriaux des composantes sur lesquelles les États sont divisés (respectivement les régions, les communautés autonomes et les nations). Ainsi, tous les pays décentralisés (en particulier ceux qui ont des compétences législatives en la matière) ne disposent pas d'une seconde chambre législative conçue principalement pour représenter les intérêts territoriaux.

53. Il convient de noter que, formellement, les pays décentralisés sont des États unitaires (c'est-à-dire non fédéraux), avec deux formes de représentation des intérêts territoriaux dans leurs secondes chambres parlementaires. On peut faire une distinction entre les chambres hautes qui représentent les intérêts territoriaux en général et celles qui donnent la parole à l'autonomie (régionale, provinciale) de ces unités territoriales par le biais de la sélection des membres par élection indirecte sur des bases régionales/provinciales/locales. La représentation des intérêts territoriaux en général (c'est-à-dire la population des unités constitutives) conduit aux chambres hautes de représentation populaire (voir ci-dessous).

54. Les États unitaires africains membres de la Commission de Venise ont opté pour une décentralisation, voire une régionalisation, plus ou moins poussée, qui s'est concrétisée par la

mise en place de secondes chambres territoriales au suffrage indirect. C'est le cas au Maroc³⁹, Algérie⁴⁰ et en Tunisie⁴¹.

c. Des secondes chambres fondées sur la représentation populaire

55. Ces secondes chambres sont élues au moins en grande partie de la même manière que les chambres basses, c'est-à-dire au suffrage universel, égal, direct et secret. Par conséquent, la politique des partis joue un rôle dominant dans le fonctionnement de ces chambres hautes, ce qui n'exclut toutefois pas la représentation d'intérêts particuliers.

56. Ce groupe comprend le Sénat italien et, largement fondée sur la représentation populaire, la deuxième chambre des Cortes espagnoles. Parmi les pays post-communistes, ce type de sénat a été mis en place en Roumanie et en Tchéquie⁴². En Roumanie, les membres des deux chambres sont élus directement selon le même système électoral. L'application simultanée de variantes du principe de la représentation populaire en Tchéquie est intéressante. Le Sénat tchèque est créé par un système majoritaire à deux tours qui, du point de vue du système électoral, contrebalance le système proportionnel de la Chambre des députés. Le *Senat* polonais et le *Senado* chilien font également partie de cette catégorie de secondes chambres.

57. Dans la plupart de ces pays (Tchéquie, Pologne, Espagne), il existe actuellement des systèmes électoraux majoritaires pour la sélection des sénateurs par représentation populaire.

d. Deuxièmes chambres fondées sur d'autres principes d'organisation

58. Le fédéralisme, la représentation des intérêts territoriaux et la représentation populaire sont les principes d'organisation les plus courants des secondes chambres européennes. En outre, il

³⁹ Constitution marocaine, 2011, art. 63 : « La Chambre des Conseillers comprend au minimum 90 membres et au maximum 120, élus au suffrage universel indirect pour six ans, selon la répartition suivante : – trois cinquièmes des membres représentant les collectivités territoriales. Cet effectif est réparti entre les régions du Royaume, en proportion de leurs populations respectives et en observant l'équité entre les régions. Le tiers réservé à la région est élu au niveau de chaque région par le Conseil régional parmi ses membres. Les deux tiers restants sont élus par un collège électoral constitué au niveau de la région par les membres des conseils communaux, préfectoraux et provinciaux ; – deux cinquièmes des membres élus dans chaque région par des collèges électoraux composés d'élus des Chambres professionnelles et des organisations professionnelles des employeurs les plus représentatives, et de membres élus à l'échelon national par un collège électoral composé des représentants des salariés. »

⁴⁰ Constitution algérienne, 2020, art. 121 : « Les membres de l'Assemblée populaire nationale sont élus au suffrage universel, direct et secret. Les membres du Conseil de la nation sont élus pour les deux tiers au suffrage indirect et secret, à raison de deux sièges par wilaya, parmi les membres des assemblées populaires communales et des membres des assemblées populaires de wilayas. Un tiers des membres du Conseil de la nation est désigné par le président de la République parmi les personnalités et compétences nationales dans les domaines scientifique, professionnel, économique et social. »

⁴¹ Constitution tunisienne, 2022 : art. 81 : « Le Conseil national des régions et des districts est constitué de députés élus des régions et des districts. Les membres de chaque conseil régional élisent parmi eux trois membres pour représenter leurs régions au sein du Conseil national des régions et des districts. Les membres élus des conseils régionaux de chaque district élisent parmi eux un député pour représenter le district au sein du Conseil national des régions et des districts. Le député représentant du district est remplacé dans les conditions fixées par la loi électorale. » Cette disposition doit être relativisée, étant donné que la nouvelle Constitution a supprimé la notion de pouvoir législatif en le limitant à une seule fonction.

⁴² Dans les deux pays, l'introduction d'un système bicaméral a été très controversée, si bien qu'en Tchéquie, par exemple, les membres du Sénat n'ont été élus qu'à l'automne 1996, trois ans après l'introduction formelle du bicamérisme dans la nouvelle constitution de la Tchéquie indépendante, après la dissolution de la Tchéquie. Dans les deux pays, les partisans du système bicaméral ont principalement invoqué les arguments habituels consistant à suivre leur tradition (pré-communiste) ou les anciens modèles européens et à rendre la législation plus solide. Bien sûr, il y avait aussi des considérations politiques liées à des situations spécifiques. Par exemple, lors de l'élaboration de la Constitution, l'opinion était largement répandue que la véritable raison de la création du Sénat tchèque était de trouver une place appropriée pour les anciens membres de la chambre haute Tchéquie, afin de leur permettre d'occuper de nouvelles fonctions politiques. Milos Calda-Mark Gillis, *République tchèque. L'illégitimité législative est-elle le prix de l'efficacité politique ?*, East European Constitutional Review 2 (1995).

existe également des chambres hautes structurées selon des principes spécifiques ou multiples, qui ont une nature représentative différente de celles examinées jusqu'à présent.

59. Par exemple, on peut distinguer une personne en tant que citoyen et une personne par rapport aux catégories auxquelles elle appartient : professions, fonctions, femmes, jeunes, diaspora, communautés ethniques, linguistiques et/ou religieuses, etc. La deuxième chambre est donc l'espace politique dans lequel les voix de certaines professions, classes sociales, ethnies ou catégories humaines insuffisamment représentées dans la chambre basse sont représentées en tant que telles. Cette reconnaissance de certaines spécificités se traduit au Royaume-Uni par la nomination de lords spirituels et de lords temporels⁴³ (et plusieurs modes de sélection et d'habilitation différents), par la représentation du corporatisme en Irlande⁴⁴, au Maroc⁴⁵, et en Slovaquie⁴⁶ des communautés ethniques et linguistiques en Bosnie-Herzégovine⁴⁷ et en Belgique⁴⁸.

60. Le corporatisme est encore présent dans la plupart des démocraties modernes dans une certaine mesure, mais même dans les pays où il est plus fortement présent (par exemple, sous la forme d'un partenariat social en Autriche et dans le système de ce que l'on appelle le pluralisme corporatiste en Europe du Nord), il se manifeste principalement dans la représentation des intérêts politiques, plutôt que comme un principe institutionnel.

⁴³ <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/lords-spiritual-and-temporal/>

⁴⁴ Les membres du Seanad Éireann, la chambre haute du parlement irlandais, sont sélectionnés par une combinaison de processus de nomination et d'élection. Le Seanad compte 60 membres, dont 43 sont élus par divers groupes et 6 par les diplômés de certaines universités. Les 11 membres restants sont nommés par le Taoiseach (Premier ministre) d'Irlande. Les 43 membres élus du Seanad, issus de cinq groupes spéciaux de candidats (appelés groupes professionnels), sont choisis par un électorat composé de députés (membres du Dáil Éireann), de sénateurs sortants et de membres des conseils municipaux et des conseils de comté. La nomination est restrictive pour les sièges du panel, seuls les membres de l'Oireachtas et les organismes de nomination désignés ayant le droit de nommer des candidats. Chacun des cinq groupes se compose, en théorie, de personnes possédant des connaissances ou une expérience particulière dans l'un des cinq domaines spécifiques. Dans la pratique, les candidats sont des membres du parti, souvent, mais pas toujours, des candidats au Dáil qui ont échoué ou qui aspirent à le devenir.

⁴⁵ Au Maroc, les membres de la seconde chambre, appelée Chambre des conseillers, sont élus au niveau de chaque région, au suffrage universel indirect par collègues électoraux, à raison de 3/5 représentant les collectivités locales et de 2/5 représentant les chambres professionnelles et les organisations patronales et syndicales les plus représentatives.

⁴⁶ Conformément à la Constitution slovaque, le Conseil national représente les groupes d'intérêts sociaux, économiques, professionnels et locaux. Le Conseil national compte 40 membres, dont 22 représentants des intérêts locaux, six représentants des activités non commerciales, quatre représentants des employeurs et quatre représentants des employés, ainsi que quatre représentants des agriculteurs, des artisans et des professions libérales. Comme le prévoit l'article 96 de la Constitution, le Conseil national comprend quatre représentants des employeurs, élus légalement par les électeurs (electorates), composés de représentants élus de la chambre de commerce et des associations d'employeurs organisées dans le pays. Chaque chambre de commerce et chaque organisation patronale élit parmi ses membres un membre du corps électoral par tranche de 10 000 travailleurs.

⁴⁷ Les délégués à la Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine sont élus au suffrage indirect. Les délégués croates et bosniaques désignés de la Fédération sont élus par les délégués croates et bosniaques à la Chambre des peuples de la Fédération. Les délégués de la Republika Srpska sont élus par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska. Les délégués sont élus sur une base ethnique.

⁴⁸ Constitution belge, 2023, Sénateurs des entités fédérées : 29 sénateurs désignés par le Parlement flamand, 10 sénateurs désignés par le Parlement de la Communauté française, 8 sénateurs désignés par le Parlement wallon, 2 sénateurs désignés par le groupe linguistique français du Parlement de Bruxelles et un sénateur délégué par le Parlement de la Communauté germanophone. Les sièges sont attribués selon un système de représentation proportionnelle, basé sur les résultats des élections du parlement concerné. Les 10 sénateurs cooptés (4 francophones et 6 néerlandophones) sont désignés par les sénateurs francophones/néerlandophones des entités fédérées. Les sièges sont attribués selon un système de représentation proportionnelle, en fonction des résultats des élections à la Chambre des représentants.

61. Dans certains pays (Algérie⁴⁹, Kazakhstan⁵⁰, Italie⁵¹), les intérêts territoriaux (élection indirecte sur une base territoriale) ont été combinés avec les intérêts présidentiels (nomination par le président). En Italie⁵² et en France⁵³, les citoyens à l'étranger élisent un certain nombre de sénateurs. Au Canada, dans les premières années du Sénat, les avocats et autres élites professionnelles avaient tendance à être nommés. Au fil du temps, une politique de nomination éclairée a permis une plus grande diversité, y compris une augmentation du nombre de femmes⁵⁴, de membres des minorités autochtones, linguistiques et autres.

2. Modalités d'élection ou de sélection des membres des secondes chambres

62. Les secondes chambres comptent généralement moins de membres que les chambres basses, qui sont toujours élues au suffrage universel, en partie en raison de leur caractère représentatif particulier et en partie parce que cela permet de réfléchir à la législation et rend possible un débat plus riche. Elles ont généralement des pouvoirs plus limités que les premières chambres, ce qui est particulièrement important lorsque les désaccords entre les deux chambres dans la prise de décision parlementaire sont finalement résolus lors d'une session conjointe, auquel cas la chambre basse peut être en mesure d'imposer sa majorité numérique.

63. Les membres de la seconde chambre sont généralement sélectionnés d'une manière différente de ceux de la chambre basse, en raison de leur différence de représentativité. Il existe quelques exceptions à cette règle, comme en Italie, où les membres du Sénat sont élus selon le même système électoral que la chambre basse.

64. Même lorsque la composition des deux chambres est fondée sur la représentation populaire, il existe des différences dans les systèmes électoraux ou les conditions de vote. Il existe bien sûr une corrélation étroite entre le mode de sélection et la nature représentative de la seconde chambre, mais pas une correspondance parfaite. Le même type de représentation, en particulier la représentation des unités territoriales, peut être atteint par plusieurs méthodes de sélection différentes.

65. Comme indiqué précédemment, une chambre haute peut représenter la communauté linguistique (Belgique), la communauté nationale (Bosnie-Herzégovine), les régions, provinces et territoires (Canada, Slovénie) ou des groupes professionnels ou d'intérêt (Slovénie). Alors que la grande majorité des chambres hautes européennes sont censées représenter des territoires ou des groupes particuliers⁵⁵, certaines chambres hautes ne sont pas constituées de cette manière, car leur objectif premier est de sauvegarder le principe de contrôle et d'équilibre au sein du pouvoir législatif lui-même (par exemple, le Sénat tchèque et le Sénat polonais)⁵⁶. Par

⁴⁹ Constitution algérienne, 2021, art. 121, alinéa 2 : « Le tiers (1/3) des membres du Conseil de la Nation est désigné par le Président de la République parmi les personnalités nationales et les experts dans les domaines scientifique, professionnel, économique et social. »

⁵⁰ Dix députés du Sénat sont nommés par le Président de la République, dont cinq sur proposition de l'Assemblée du peuple du Kazakhstan (clause 2, article 50 de la Constitution de la République du Kazakhstan).

⁵¹ En Italie, cinq membres nommés par le président de la République sont nommés à vie (article 59 de la Constitution). En outre, les anciens présidents de la République, après la fin de leur mandat, sont sénateurs *ex officio* à vie.

⁵² Article 57 de la Constitution italienne : Le Sénat de la République est élu sur une base régionale, à l'exception des sièges attribués à la circonscription d'outre-mer. Le nombre de sénateurs à élire est de deux cents, dont quatre dans la circonscription d'outre-mer.

⁵³ Constitution française, 1958, art. 24.5 : Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat. La révision constitutionnelle de 2008 a étendu leur représentation même à l'Assemblée nationale.

⁵⁴ Dans la célèbre affaire Edwards, le Comité judiciaire du Conseil privé a jugé que les femmes étaient des « personnes qualifiées » au sens des dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 et qu'elles pouvaient donc être nommées au Sénat.

⁵⁵ Paolo Passaglia, *Unicaméralisme, bicaméralisme, multicaméralisme : Evolution et tendances en Europe*. Perspectives sur le fédéralisme, 10.2 (2018), page 17.

⁵⁶ Petr Just et Jakub Charvát. *Les secondes chambres parlementaires comme garde-fous contre le recul démocratique ? Case study of Czech and Polish senates*. Eastern Journal of European Studies (2022).

conséquent, les différents modes de constitution des chambres hautes correspondent en grande partie à leur objectif et à leur rôle dans un système constitutionnel⁵⁷. Les chambres hautes sont constituées de quatre manières : (a) élections directes, (b) élections indirectes, (c) nomination et (d) modèles mixtes.

Élections directes	Élections indirectes	Nomination	Modèles mixtes
Tchéquie	Autriche	Allemagne	Belgique
Pologne	France	Canada	Algérie
Italie	Bosnie et Herzégovine		Kazakhstan
Suisse	Maroc		Irlande
Mexique	Slovénie		Espagne
Roumanie	Les Pays-Bas		Le Royaume-Uni
États-Unis	Tunisie		
Chili			
Brésil			

Tableau 1 : Différents modes de constitution des chambres hautes

a. Élections directes

66. L'élection directe est une méthode très répandue pour constituer une seconde chambre. Ainsi, les représentants sont directement responsables devant leur électorat. Étant donné que le principe du mandat libre s'applique à presque toutes les secondes chambres, cette responsabilité politique ne peut être exercée que par le biais d'élections. Si les élections directes confèrent en principe à la chambre haute le même degré de légitimité démocratique qu'à la chambre basse, différents systèmes électoraux et différentes durées d'élection (dans certains cas combinés à une réélection partielle à intervalles réguliers) peuvent donner lieu à une perception différente de la légitimité politique (par exemple, les systèmes proportionnels sont généralement considérés comme de meilleurs moyens de représenter les différentes orientations politiques existant dans la société que les systèmes majoritaires)⁵⁸.

67. Par exemple, en Pologne, les 100 sénateurs sont élus dans des circonscriptions uninominales, selon un système de vote uninominal à un tour. De même, le Brésil applique un modèle de scrutin uninominal à un tour lorsqu'un tiers du Sénat fédéral est renouvelé. Toutefois, lorsque les deux tiers de la chambre haute sont élus, une paire de candidats est élue dans chaque circonscription, selon un système de vote à la pluralité. De même, les 81 membres du Sénat tchèque sont élus dans des circonscriptions uninominales. Toutefois, contrairement à la Pologne et au Brésil, la République tchèque applique un système majoritaire à deux tours, avec une semaine entre le premier et le second tour. Aux États-Unis, les sénateurs sont élus dans des circonscriptions à deux sièges (deux par État).

68. En Suisse, chacun des 26 cantons peut décider du système électoral pour les sièges qu'il détient lors de l'élection des membres du Conseil des États. Tous les cantons, à l'exception de Neuchâtel et du Jura, appliquent un système électoral majoritaire. Deux représentants au Conseil des États sont élus dans chaque canton, à l'exception d'un groupe de très petits cantons (appelés « demi-cantons ») qui n'ont qu'un seul représentant.

⁵⁷ Voir, par exemple, Paolo Passaglia, *op. cit.*, pages 10-15.

⁵⁸ Paolo Passaglia, *op. cit.* page 22.

69. En revanche, en Italie, le Sénat est constitué selon un système de vote parallèle, avec 37 pour cent des sièges attribués au scrutin uninominal à un tour et 63 pour cent à la représentation proportionnelle ; 196 sénateurs sont issus de circonscriptions italiennes et quatre sénateurs sont élus par des citoyens italiens vivant à l'étranger. En outre, il y a un petit nombre de sénateurs à vie (*senatori a vita*), nommés ou *ex officio* (actuellement cinq)⁵⁹. Un système de vote parallèle existe également au Mexique, où 64 membres sont élus selon le principe de la majorité (deux par État), 32 sont élus selon le principe de la plus forte minorité⁶⁰ (un par État) et 32 sont élus selon le principe de la représentation proportionnelle.

70. En Roumanie, les membres du Sénat sont élus au suffrage universel direct sur la base de la représentation proportionnelle des partis dans 43 circonscriptions électorales. De même, au Chili, les sénateurs sont élus dans 15 circonscriptions multi-mandats basées sur la représentation proportionnelle. Ils sont élus pour huit ans et renouvelés par moitié tous les quatre ans.

71. Les systèmes électoraux diffèrent également en ce qui concerne le mandat des membres de la chambre haute. Les membres des chambres hautes sont élus pour quatre ans (Pologne, Roumanie et Suisse), cinq ans (Italie), six ans (République tchèque, Mexique et États-Unis) et huit ans (Brésil). Le Sénat tchèque et le Sénat américain appliquent une règle de continuité, un tiers des sénateurs étant renouvelé tous les deux ans. Une règle de continuité est également introduite au Sénat fédéral brésilien, où le renouvellement de la représentation a lieu alternativement tous les quatre ans, par un et deux tiers. La durée du mandat est de huit ans et ne coïncide pas avec celle de la chambre basse. De même, au Mexique, le mandat de six ans du Sénat ne coïncide pas avec le mandat de trois ans de la chambre basse⁶¹. En revanche, le Sénat mexicain n'est pas un organe continu, puisqu'il est remplacé en une seule fois tous les six ans. Cependant, quatre pays ont des mandats identiques pour les membres des deux chambres (l'Italie, la Pologne, la Roumanie et la Suisse).

Pays	Durée du mandat de la chambre haute (années)	Durée du mandat de la chambre basse (années)	Règle de continuité dans les chambres hautes	Système majoritaire pour les chambres hautes	Système proportionnel pour les chambres hautes	Système de vote parallèle aux deux chambres
Tchéquie	6	4	1/3 tous les deux ans	x		
Chili	8	4	1/2 tous les quatre ans		x	
Italie	5	5	-			x
Mexique	6	3	-			x
Pologne	4	4	-	x		
Roumanie	4	4	-		x	
Suisse	4	4	-	x		
États-Unis	6	2	1/3 tous les deux ans	x		
Brésil	8	4	Alternativement 1/3 et 2/3 tous les quatre ans	x		

Tableau 2 : Systèmes électoraux dans les pays qui ont un vote direct pour la chambre haute

⁵⁹ Senato della Repubblica, Senatori a vita, disponible à l'adresse suivante : <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Attsen/SenatoriAVita.html>

⁶⁰ Selon l'article 56 de la Constitution du Mexique : « les partis politiques doivent enregistrer une liste avec deux séries de candidats. Le siège de la minorité la plus importante est accordé à l'ensemble des candidats figurant sur la liste du parti politique qui a obtenu la deuxième place en termes de nombre de voix exprimées dans l'État correspondant. »

⁶¹ Néanmoins, tous les six ans, des élections générales sont organisées, au cours desquelles le Sénat et la Chambre basse sont élus.

72. Dans certains pays, il a été question de modifier le modèle électoral ou d'abandonner le vote direct. Par exemple, en Pologne, il est parfois recommandé de passer d'un système majoritaire à un système proportionnel ou de remplacer les élections par des procédures de nomination (par exemple, par les gouvernements provinciaux)⁶².

b. Élections indirectes

73. La Commission de Venise a précédemment déclaré que si l'élection directe de l'assemblée législative nationale (et des organes représentatifs régionaux ou locaux) est l'un des principaux aspects du patrimoine constitutionnel et démocratique européen, la seconde chambre d'un système bicaméral ne doit pas nécessairement être élue au suffrage direct pour être conforme aux normes européennes⁶³. « Le suffrage indirect n'est pas en soi antidémocratique, mais il doit être fondé sur des règles claires et transparentes⁶⁴. »

74. Dans les élections indirectes, les membres des secondes chambres sont élus par les assemblées législatives, les organes délibérants régionaux ou locaux, les collèges électoraux spéciaux ou les gouvernements des parties constitutives de l'État. Dans ces systèmes électoraux, la chambre haute est responsable devant l'organe législatif ou exécutif qui l'a élue. Dans les États fédéraux, c'est le mode d'élection dominant.

75. En Autriche, par exemple, les membres de la chambre haute (Conseil fédéral) sont élus indirectement, par les assemblées législatives des *Länder*. Les sièges sont répartis entre les *Länder* au prorata de leur population, de sorte que les *Länder* les moins peuplés ont droit à trois sièges et les plus peuplés à 12 sièges⁶⁵. Étant donné que les membres du Conseil fédéral sont élus par les assemblées législatives des *Länder* pour la durée de leurs législatures respectives, les membres du Conseil fédéral ne sont pas remplacés en une seule fois, mais successivement après chaque élection parlementaire provinciale.

76. Les élections indirectes sont également appliquées dans les pays fédéraux dont le modèle électoral est construit sur une base ethnique. Par exemple, la Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine est constituée de 5 délégués croates et de 5 délégués bosniaques (élus par les délégués croates et bosniaques de la Chambre des peuples de la Fédération) et de 5 délégués de la Republika Srpska, qui sont élus par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska.

77. Notamment, les États décentralisés et unitaires ont également des élections indirectes. En France, la plupart des sénateurs sont élus par le collège électoral de chaque *département*, dont les membres sont choisis par le peuple selon un mode de scrutin mixte (en partie majoritaire, en partie proportionnel). Les membres des collèges électoraux sont élus selon des modes de scrutin différents en métropole et dans les territoires d'outre-mer. Le mandat de la chambre basse est de six ans et les membres sont renouvelés par moitié tous les trois ans. La chambre haute fonctionne ainsi comme un organe permanent, distinct de la chambre basse, qui est renouvelée tous les cinq ans.

78. Au Maroc, les membres de la Chambre des Conseillers sont élus au niveau de chaque région. Ils sont composés de 72 représentants des collectivités locales (régions, communes,

⁶² Kulas Bartłomiej, *sénat polonais - Une chambre à réformer*. Défis mondiaux - Solutions scientifiques II, 2020.

⁶³ Commission de Venise, CDL-AD(2007)007, Avis sur la convention sur les normes des élections démocratiques, les droits et libertés électoraux dans les États membres de la Communauté des États indépendants, para. 38.

⁶⁴ Patrice Gélard, CDL-AD(2006)059rev, *op. cit.*, para. 32 ; et Commission de Venise, CDL-AD(2022)004, *op. cit.*, para. 39.

⁶⁵ Il convient de noter que la juste proportionnalité entre les États fédérés est maintenue dans la mesure où le nombre de membres à déléguer par les *Länder* est déterminé par le président fédéral à la suite de chaque recensement général.

préfectures et provinces) et de 48 représentants des forces économiques (chambres professionnelles (20), organisations professionnelles d'employeurs (8) et de salariés (20)). Ils sont tous remplacés en même temps.

79. Aux Pays-Bas, les sénateurs sont élus sur des listes par les membres des douze conseils provinciaux et des quatre collèges électoraux des Pays-Bas caraïbes et par les expatriés néerlandais.

80. Le Conseil national de Slovénie présente un modèle similaire qui met l'accent sur la représentation de divers groupes d'intérêts sociaux, économiques, professionnels et locaux. Différents groupes d'intérêts sont représentés au Conseil national (quatre représentants des employeurs, quatre représentants des employés, quatre représentants des agriculteurs, des artisans et des professions libérales, six membres des activités non commerciales et 22 représentants des intérêts locaux). Cette composition fait du Conseil national un hybride entre une chambre territoriale et une chambre corporatiste⁶⁶.

Pays	Durée du mandat de la chambre haute (années)	Durée du mandat de la chambre basse (années)	Règle de continuité	Corps électoral	Système proportionnel	Système de vote parallèle
Autriche	5-6	5	Élections législatives provinciales	Parlements provinciaux	x	
France	6	5	La moitié des membres tous les 3 ans	Collèges électoraux dans les départements		x
Bosnie et Herzégovine	4	4	-	Chambre des peuples + Assemblée nationale de la Republika Srpska		
Maroc	6	5	-	Autorités locales et forces économiques		
Les Pays-Bas	4	4	-	Conseils provinciaux + collèges électoraux		x
Tunisie	5	5	-	Conseils régionaux et districts		x

Tableau 3 : Systèmes électoraux dans les pays qui ont un vote indirect pour la chambre haute

c. Nomination (par l'organe exécutif des États fédérés)

81. En Allemagne, les gouvernements des *Länder* délèguent les membres du Bundesrat. Les *Länder* peuvent envoyer des membres à la deuxième chambre de la législature fédérale plus ou moins proportionnellement à leur population, c'est-à-dire selon une représentation pondérée (voir le tableau 1). Le Conseil fédéral est ainsi composé de ministres et de hauts fonctionnaires des

⁶⁶ Paolo Passaglia, *op. cit.* page 19.

gouvernements des *Länder*. L'Allemagne compte 16 États fédérés - *Länder* - dont trois (Berlin, Hambourg et Brême) sont des villes-États.

Tableau 1.
Répartition des sièges entre les Länder allemands

État fédéral	Population (millions)	Nombre de sièges
Baden-Württemberg	11.27	6
Bavière	13.35	6
Berlin	3.74	4
Brandebourg	2.57	4
Brême	0.68	3
Hambourg	1.89	3
Hesse	6.38	5
Basse-Saxe	8.14	6
Mecklembourg-Poméranie occidentale	1.63	3
Rhénanie-du-Nord-Westphalie	18.12	6
Rhénanie-Palatinat	4.16	4
Sarre	0.99	3
Saxe	4.08	4
Saxe-Anhalt	2.19	4
Schleswig-Holstein	2.95	4
Thuringe	2.13	4
		69

82. Au Canada, les sénateurs sont nommés (« mandés ») par le gouverneur général. Dans la pratique, et par convention constitutionnelle, c'est le Premier ministre qui conseille le Gouverneur général sur les personnes à nommer au Sénat. La loi stipule des critères territoriaux et précise combien de sénateurs représentent les provinces et les territoires. À l'origine, les sénateurs étaient nommés à vie. Toutefois, en 1965, la Constitution a été modifiée pour fixer l'âge de la retraite à 75 ans. La procédure constitutionnelle et formelle de nomination par la Couronne au Canada a fait l'objet d'un examen critique dans de nombreuses propositions de réforme du Sénat au fil des ans. Dans son avis consultatif de 2014, la Cour suprême du Canada a toutefois exprimé des objections philosophiques à l'égard d'un Sénat élu (ou quasi-élu), qu'elle juge incompatible avec la conception de la Constitution canadienne⁶⁷.

⁶⁷ *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, [2014] 1 R.C.S. 704, par. 54-58 : « 54. La mise en place d'élections consultatives modifierait la Constitution du Canada en transformant fondamentalement l'architecture. Elle modifierait le rôle tenu par le Sénat dans notre ordre constitutionnel en tant qu'organisme législatif complémentaire responsable de porter un second regard attentif aux projets de loi.

55. La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit, pour le Parlement fédéral, une structure précise « reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni » : préambule. Elle crée à la fois une chambre législative basse composée d'*élus* et une chambre législative haute dont les membres sont *nommés* : art. 17. Elle dispose expressément que les députés de la chambre basse, la Chambre des communes, sont élus (« *shall be elected* » dans la version anglaise) par la population des différentes provinces : art. 37. En revanche, aux termes de la Loi, les sénateurs sont « mandé[s] » (c.-à-d. nommés) par le gouverneur général : art. 24 et 32.

56. Le contraste entre l'élection des députés à la Chambre des communes et la nomination des sénateurs par l'exécutif ne représente pas un accident de l'histoire. Les rédacteurs de la *Loi constitutionnelle de 1867* ont

83. À la suite de l'élection d'un nouveau gouvernement, et conformément à certaines des prémisses qui sous-tendent cet aspect de l'avis de la Cour suprême, le gouvernement canadien a créé, en janvier 2016, le Conseil consultatif indépendant pour les nominations au Sénat, afin de mettre en place un nouveau processus plus transparent, non partisan et fondé sur le mérite pour les candidatures au Sénat et de conseiller le Premier ministre sur les nominations potentielles au Sénat⁶⁸.

d. Systèmes mixtes et autres méthodes de sélection

84. Dans certains États membres, il existe plusieurs modes d'élection des membres de la chambre haute, c'est-à-dire plusieurs voies d'accès à la seconde chambre. En Belgique, par exemple, depuis 2014, 50 sénateurs sont élus par les cinq parlements des communautés et régions, tandis que dix membres sont cooptés par le groupe francophone (quatre) et le groupe néerlandophone (six) du Sénat parmi les partis proportionnellement à leurs résultats aux dernières élections générales. En Espagne, les sénateurs sont élus de deux manières différentes avec des circonscriptions différentes. Tout d'abord, 208 des 261 sénateurs sont élus directement par les électeurs. La principale circonscription est la province et la formule électorale est majoritaire avec quelques modifications. Deuxièmement, les sénateurs restants (57) sont élus par les 17 parlements autonomes. Chaque parlement vote pour un sénateur, plus un autre pour chaque million d'habitants de la communauté autonome.

85. Dans certaines secondes chambres, les membres sont élus par d'autres moyens que la méthode de sélection générale ou dominante. Cependant, seuls quelques membres peuvent généralement accéder à la chambre haute par ces moyens spéciaux. Au Sénat italien, par exemple, certains membres qui, bien qu'ils soient membres à vie, ne sont pas élus démocratiquement mais sont nommés par le chef de l'État pour leur « mérite exceptionnel », ou qui, en tant qu'anciens présidents de la République, sont membres *ex officio*.

86. En Algérie, la moitié des membres du Conseil de la nation (87 sur 174) sont renouvelés tous les trois ans pour un mandat de six ans. Les deux tiers (58) sont élus au scrutin indirect par un collège électoral dans 58 circonscriptions électorales, tandis que le tiers restant (29) est établi

délibérément choisi le mode de nomination des sénateurs par l'exécutif pour que l'institution où ils siègent puisse jouer le rôle précis d'organisme législatif complémentaire chargé de porter un « second regard attentif » aux projets de loi.

57. Comme l'a écrit la Cour dans le *Renvoi relatif à la Chambre haute*, « [e]n créant le Sénat de la manière prévue à l'Acte, il est évident qu'on voulait en faire un organisme tout à fait indépendant qui pourrait revoir avec impartialité les mesures adoptées par la Chambre des communes » : p. 77 (nous soulignons). Les rédacteurs ont cherché à soustraire le Sénat au processus électoral auquel participaient les députés de la Chambre des communes, afin d'écarter les sénateurs d'une arène politique partisane toujours soumise aux impératifs des objectifs politiques à court terme.

58. Parallèlement, la décision de confier à l'exécutif la tâche de nommer les sénateurs visait aussi à garantir que le Sénat deviendrait un organisme législatif *complémentaire*, plutôt qu'un éternel rival de la Chambre des communes dans le processus législatif. Les sénateurs nommés n'auraient pas le mandat de représenter la population : ils ne devraient pas répondre aux attentes découlant d'une élection populaire et ne jouiraient pas de la légitimité qu'elle confère. Ainsi, ils s'en tiendraient à leur rôle de membres d'un organisme dont la fonction principale est de revoir les lois, et non d'être l'égal de la Chambre des communes. Comme l'a expliqué John A. Macdonald lors des débats parlementaires sur la Confédération, [traduction] « [i]l y aurait [. . .] de plus grands dangers de conflits entre les deux chambres si la constitution du conseil législatif au lieu d'être laissée entre les mains de la couronne devait être remise entre celles du peuple » (Débats de 1865, 6 février 1865, p. 37). Un sénat dont les membres sont nommés aurait pour rôle de « modérer et [de] considérer avec calme la législation de l'assemblée et [d'] empêcher la maturité de toute loi intempestive ou pernicieuse passée par cette dernière, sans jamais oser s'opposer aux vœux réfléchis et définis des populations » : *ibid.*, p. 36 (nous soulignons).

⁶⁸ Le Conseil consultatif est un organe indépendant et non partisan dont le mandat est de fournir au Premier ministre des recommandations non contraignantes fondées sur le mérite concernant les nominations au Sénat : voir le mandat et les rapports du Comité depuis 2016, disponibles en ligne en anglais et en français : <https://www.canada.ca/en/campaign/independent-advisory-board-for-senate-appointments.html>, <https://www.canada.ca/fr/campagne/comite-consultatif-independant-sur-les-nominations-au-senat.html>

sur nomination par le Président de l'Algérie. De même, 40 membres de la chambre haute du Kazakhstan sont élus au scrutin indirect uninominal à un tour par un collège électoral composé de délégués des régions, tandis que 10 membres sont nommés par le Président de la République.

87. Les membres de la Chambre des Lords britannique peuvent être divisés en plusieurs groupes différents. Depuis 1999, il y a 91 pairs héréditaires, élus par et parmi tous les pairs héréditaires (c'est-à-dire les membres de la chambre qui, par tradition historique, ont acquis la fonction par succession). La Chambre compte plus de 600 pairs à vie, qui ont été nommés à vie par le monarque, sur recommandation du Premier ministre, pour leur réussite sociale, politique ou économique. Bien que la plupart des membres représentent des partis politiques, il existe des pairs non partisans, ainsi que d'anciens fonctionnaires et des lords spirituels, qui siègent en vertu de leurs fonctions ecclésiastiques (ils peuvent être l'un des 26 évêques autorisés d'office à siéger à la Chambre des lords). Le nombre de membres de la Chambre des Lords n'est pas fixé par la loi et sa représentativité est très complexe. Il est intéressant de noter que, parmi les pays européens, une Chambre des Lords avec un tel élément aristocratique dans sa composition ne peut être trouvée qu'au Royaume-Uni ; et elle ne peut être comparée à aucune autre chambre haute européenne⁶⁹.

88. La chambre haute irlandaise (le *Seanad*) se caractérise également par une combinaison de processus de nomination et d'élection : 43 des 60 membres sont élus par divers groupes, six sont élus par des diplômés de certaines universités et les 11 autres sont nommés par le Premier ministre irlandais. Il existe actuellement cinq groupes spéciaux (appelés groupes professionnels), qui se composent, en théorie, de personnes possédant des connaissances ou une expérience particulière dans l'un des cinq domaines spécifiques (par exemple, le groupe agricole, le groupe culturel et éducatif, etc.) Les six sièges universitaires sont traditionnellement occupés par des diplômés d'un petit nombre d'universités énumérées dans la Constitution. Enfin, le Premier ministre nomme 11 membres du *Seanad*, dans le but de garantir la diversité des compétences et des points de vue représentés au sein de la chambre.

3. Pouvoirs des secondes chambres : systèmes bicaméraux symétriques et asymétriques

89. L'hétérogénéité des processus décisionnels parlementaires à travers le monde démontre la conception ouverte de la démocratie, qui permet de prendre des décisions politiques et juridiques orientées vers l'avenir⁷⁰. Ainsi, la répartition des pouvoirs entre les chambres doit fixer au moins deux objectifs. D'une part, une deuxième chambre devrait enrichir les procédures démocratiques afin d'identifier d'autres normes de légitimité (par exemple, le bien-être public, l'efficacité, l'État de droit). D'autre part, l'existence de deux organes au sein du corps législatif devrait renforcer la valeur des freins et contrepoids, caractéristique essentielle des États constitutionnels modernes⁷¹. L'importance de ce dernier est, en théorie, incontestable et peut être identifiée comme « [p]olitiquement le contrôle intra-organique le plus important et fonctionnellement le plus efficace intégré au détenteur du pouvoir législatif⁷². » Dans ce sens, une justification importante pour une deuxième chambre est la séparation des pouvoirs pour éviter le risque d'abus que comporte la concentration du pouvoir dans un seul organe et le renforcement de la démocratie en s'appuyant sur une base plus large et plus diversifiée.

⁶⁹ Paolo Passaglia, *op. cit.* page 17.

⁷⁰ Christoph Möllers, *Les trois branches. A Comparative Model of Separations of Powers*, Oxford University Press, 2013, page 84.

⁷¹ Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Théorie constitutionnelle et politique. Selected Writings*, Oxford University Press, 2017, page 141.

⁷² Parce que deux assemblées distinctes et mutuellement indépendantes sont « en mesure de se vérifier, de se restreindre et de se contrôler réciproquement ». Voir : Karl Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, 2nd . ed., Chicago & London, Phoenix Books, The University of Chicago Press, 1965, page 177 [*Teoría de la Constitución*, 2nd ed., Barcelona, Ariel, 2018, page 246].

90. Afin d'évaluer si les arrangements institutionnels d'une configuration bicamérale sont en mesure d'atteindre les objectifs indiqués, une grande diversité de critères et de paramètres a été développée. Sans surprise, les études constitutionnelles comparatives existantes proposent une variété de classifications et de terminologies, révélant un manque de cohérence et de clarté dans la manière dont certains termes et expressions sont définis et compris. Néanmoins, une compréhension complexe du bicamérisme est nécessaire, qui prenne en compte la diversité de la répartition des pouvoirs et des tâches au sein d'une législature⁷³.

91. Une analyse bien établie concernant les démocraties majoritaires et consensuelles⁷⁴ distingue le bicamérisme fort du bicamérisme faible sur la base de trois caractéristiques⁷⁵ : les pouvoirs constitutionnels formels dont disposent les deux chambres, leur mode de sélection et le fait que la seconde chambre soit élue selon des méthodes différentes ou qu'elle soit désignée pour surreprésenter certaines minorités. Sur la base de ces critères⁷⁶, les législatures bicamérales peuvent être classées comme symétriques ou asymétriques⁷⁷. Les chambres symétriques sont celles dont les pouvoirs constitutionnels et la légitimité démocratique sont égaux ou modérément inégaux. Les chambres asymétriques sont très inégales à ces égards⁷⁸. Les chambres hautes élues directement sont considérées comme ayant une plus grande légitimité démocratique et tendent à avoir des pouvoirs plus importants que celles qui sont élues indirectement⁷⁹.

92. L'interprétation courante de cette distinction symétrique/asymétrique se concentre généralement sur les compétences formelles et juridiques attribuées aux chambres législatives. C'est ce sens réduit qui est utilisé ici.

93. Par conséquent, l'asymétrie se réfère à la mesure dans laquelle les pouvoirs juridiques des deux chambres sont égaux. L'équilibre des pouvoirs entre les chambres parlementaires dans les systèmes bicaméraux peut s'inscrire dans une approche à trois niveaux : systèmes symétriques, asymétriques et mixtes.

a. Bicamérisme symétrique

94. Le bicamérisme symétrique se rencontre surtout dans les pays où la légitimité démocratique des deux chambres est similaire, c'est-à-dire qu'elles sont toutes deux élues directement par les citoyens lors d'élections générales. Le *Senato* italien et le *Ständerat* suisse en sont des exemples typiques. Ces systèmes sont également connus sous le nom de « bicamérisme fort », en raison

⁷³ Giacomo Delledonne, *Bicamérisme parfait et imparfait : Une distinction trompeuse ?* Perspectives sur le fédéralisme, vol. 10, numéro 2, 2018.

⁷⁴ Lijphart, Arend, *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1984, pages 90-105.

⁷⁵ Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven & London, Yale University Press, 1999, pages 201-211 [*Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000, pages 190-198].

⁷⁶ Une approche analytique plus riche sera proposée plus tard par Russell, qui ajoutera la dimension de la « légitimité perçue » pour comprendre pleinement le parlementarisme. Voir : Russell, Meg. « Rethinking Bicameral Strength : A Three-Dimensional Approach », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 19, no. 3, 2013, pages : 370-391.

⁷⁷ L'utilisation de la dichotomie « symétrie-asymétrie » semble provenir des études sur le fédéralisme. Dans l'un des premiers articles importants sur l'asymétrie, Charles D. Tarlton aborde la question de l'asymétrie et de sa prise en compte dans le modèle fédéral. Voir : Charles D. Tarlton. *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism : A Theoretical Speculation*, *The Journal of Politics*, Nov. 1965, vol. 27, no. 4, pages 861-867 [« Simetría y asimetría como elementos del federalismo. Una especulación teórica », Fossas, Enric et Requejo, Ferrán (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Trotta, 1999, pages 21-35].

⁷⁸ *Ibidem*, page 206 [194].

⁷⁹ Thibaut Noël, *Les secondes chambres dans les systèmes fédéraux*. Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, Stockholm, 2022, page 8.

de l'égalité de rang constitutionnel et du pouvoir important de la chambre haute. Toutefois, une structure symétrique n'est pas courante dans les parlements bicaméraux, car la seconde chambre est généralement élue d'une manière différente de celle de la chambre basse et est donc perçue comme ayant moins de légitimité. La Bosnie-Herzégovine fait exception à la règle : les deux chambres y sont de force égale, malgré l'élection indirecte de délégués choisis sur une base ethnique par les entités respectives (Chambre des peuples de la Fédération ou Assemblée nationale de la Republika Srpska). Un blocage dans la prise de décision est plus probable avec deux chambres de même statut. Au Canada, les pouvoirs du Sénat et de la Chambre des communes sont similaires (à l'exception des lois de finances et des lois fiscales), bien que la sélection des membres soit différente, puisque les sénateurs sont nommés. Cela reflète une différence de nature entre les deux chambres, le Sénat consacrant beaucoup de temps et de ressources à l'étude des projets de loi, alors que le gouvernement n'est responsable que devant la Chambre des communes.

b. Bicamérisme asymétrique

95. Dans la pratique, le bicamérisme asymétrique signifie que la seconde chambre dispose tout au plus d'un veto suspensif dans la prise de décision législative, c'est-à-dire qu'elle peut être écartée par la chambre basse. Cela met en évidence le rôle traditionnel de conseil ou de réflexion des chambres hautes, en particulier dans les pays où la légitimité démocratique de la seconde chambre est considérée comme plus faible. C'est pourquoi une telle répartition des pouvoirs au sein du pouvoir législatif est souvent appelée « bicamérisme faible ».

96. Les systèmes bicaméraux modernes, à quelques exceptions près, se caractérisent par le rôle dominant de la chambre basse dans la répartition du pouvoir législatif. En effet, dans la plupart des cas, deux chambres indépendantes peuvent difficilement être dans une position de pouvoir égale. Par exemple, dans un système bicaméral où les chambres ont un pouvoir égal et où l'exécutif est politiquement responsable devant les deux chambres (c'est-à-dire dans un gouvernement parlementaire), la gouvernance serait très difficile lorsque les deux chambres ont des majorités différentes. En outre, en cas de désaccord sur un projet de loi, le corps législatif dans son ensemble risque d'être bloqué. Dans cette situation, chaque chambre dispose, en pratique, d'un veto absolu, c'est-à-dire du pouvoir d'empêcher la validation de la décision de l'autre chambre. La possibilité d'un blocage constitutionnel est probablement trop risquée pour le système politique et il existe donc des techniques parlementaires pour réconcilier de tels désaccords dans les systèmes bicaméraux. Un exemple typique est ce que l'on appelle le « monocamérisme alternatif », où les décisions sont de *facto* prises par une chambre, tandis que l'autre ne fait que confirmer la décision prise par la première (Italie).

97. En ce qui concerne plus particulièrement le domaine des projets de loi de finances, notamment les projets de loi budgétaire et fiscale, il est largement admis qu'ils doivent être déposés à la chambre basse. Dans la plupart des cas, la possibilité d'amender la proposition de budget au sein de la chambre haute est limitée, voire exclue, c'est-à-dire que la chambre haute ne peut que rejeter ou accepter, mais pas modifier, le texte qui lui est soumis.

98. Les positions différentes des chambres peuvent également découler de différences dans leur composition. Lorsque la chambre haute doit son existence à une tradition historique ou représente des intérêts particuliers (par exemple territoriaux), il est difficilement justifiable qu'elle soit dans la même position que la chambre basse, qui est fondée sur le vote populaire. Dans ce cas, on peut raisonnablement s'attendre à ce que les pouvoirs de la chambre haute soient adaptés à sa composition.

99. Enfin, il est important de noter que même dans certains systèmes très asymétriques, où la seconde chambre est clairement subordonnée à la chambre basse, la première dispose généralement de certains pouvoirs spécifiques, y compris exclusifs, en termes de ratification de traités internationaux, de nomination de postes institutionnels (ou judiciaires) clés, de mise en

accusation du président de la République, de contestation de la constitutionnalité des lois, de résolution de conflits d'intérêts entre les organes institutionnels (ou fédéraux), ainsi de suite.

c. Systèmes mixtes et pouvoirs spécifiques des secondes chambres

100. D'une certaine manière, la symétrie et l'asymétrie des pouvoirs entre les deux chambres peuvent être combinées, si plusieurs chambres hautes disposent d'un droit de veto absolu dans certains cas, alors que dans d'autres cas, leurs résolutions peuvent être annulées par la décision de la première chambre. Dans ce cas, la seconde chambre n'est généralement pas inférieure à la première, mais a un statut égal à celui de la chambre basse dans certaines matières. Cette situation est typique des pays fédéraux et régionalisés où les chambres hautes représentent les intérêts territoriaux, car la volonté de ces chambres a plus de poids dans les questions qui touchent de manière significative les intérêts spécifiques des unités territoriales.

101. Les systèmes mixtes sont donc ceux dans lesquels les pouvoirs des deux chambres sont soit très similaires, avec la particularité qu'il peut y avoir des pouvoirs spécifiques pour chacune d'entre elles, soit très diversifiés mais la seconde chambre a un rôle prépondérant, en codécision ou avec un droit de veto absolu sur certaines matières. Par exemple, au Brésil, au Chili, au Mexique, en Roumanie et aux États-Unis, les deux chambres participent sur un pied d'égalité au processus législatif (elles peuvent initier, modifier et adopter des projets de loi avec un droit de veto absolu sur la plupart des textes législatifs, souvent à l'exception des projets de loi financière qui doivent émaner de la chambre basse), mais le Sénat dispose de nombreux autres pouvoirs spécifiques et exclusifs, différents de ceux de la chambre basse⁸⁰. En Roumanie, le gouvernement est responsable devant les deux chambres. Dans les États fédéraux en général, les deuxième chambres ont des pouvoirs importants sur les décisions importantes concernant les dispositions constitutionnelles fondamentales de la fédération et les décisions relatives à la souveraineté de l'État fédéral en général, ou du moins les parties de ces décisions qui touchent directement le statut ou les pouvoirs des parties constituantes. Il s'agit par exemple des lois constitutionnelles et des traités internationaux visant les compétences des *Länder* en Autriche, des révisions constitutionnelles et des lois spéciales sur les réformes de l'État en Belgique et des révisions constitutionnelles ou des traités qui touchent directement les compétences et les pouvoirs des États fédérés en Allemagne⁸¹. Néanmoins, les modifications constitutionnelles

⁸⁰ Au Brésil, la seconde chambre est chargée de vérifier l'action du pouvoir exécutif en matière d'utilisation des fonds publics et de respect de la loi, ainsi que les compétences en matière de gestion économique et financière de l'Union, des États, du District fédéral, des territoires et des municipalités ; la nomination des membres des juridictions supérieures et des responsables des principaux organes de l'administration publique. Au Chili, le Sénat détient le pouvoir exclusif de résoudre les conflits de compétence entre les autorités politiques ou administratives et les tribunaux supérieurs. En outre, le Sénat approuve l'absence du président du pays au-delà de trente jours. Il a également le pouvoir de déclarer l'incapacité du président ou du président élu en raison d'un empêchement physique ou mental, et d'évaluer la validité d'une démission, en consultant la Cour constitutionnelle dans les deux cas. En Roumanie, le Sénat valide les mandats des 14 membres du Conseil suprême de la magistrature, élus par le Conseil, et élit 2 représentants de la société civile pour siéger au sein de ce Conseil. Le Sénat agit en tant que première chambre notifiée dans les lois de type ordinaire ; les lois concernant le territoire, la citoyenneté, les symboles nationaux, la propriété privée, le système électoral, les syndicats, les minorités nationales, la prolongation du mandat du président de la Roumanie en cas de guerre ou de catastrophe, entre autres. En outre, le Sénat agit en tant que chambre décisionnelle pour la ratification des traités internationaux, l'organisation et le fonctionnement des services publics de radio et de télévision, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, la structure de la Cour constitutionnelle, entre autres.

⁸¹ En Allemagne, deux organes distincts participent au processus législatif, le *Bundestag* (ou Assemblée fédérale) et le *Bundesrat* (ou Conseil fédéral), mais la Cour constitutionnelle fédérale a déclaré, avant l'amendement constitutionnel de 2006 : Dans le système établi par la *Grundgesetz*, le *Bundesrat* n'est pas la deuxième chambre d'un organe législatif unitaire, habilité à décider de la législation sur un pied d'égalité avec la « première chambre » [...] Cela se voit dans le décret formel de promulgation des lois qui, même dans les cas où le *Bundesrat* a le droit de participer, ne dit pas : « Le *Bundestag* et le *Bundesrat* ont adopté la loi suivante », mais plutôt : « Le *Bundestag* a adopté la loi suivante avec l'accord du *Bundesrat* ». Pour la Cour, l'exigence de consentement du *Bundesrat* a permis d'éviter des « déplacements structurels » non envisagés par le *Grundgesetz*. Bumke, Christian et Voßkuhle, Andreas, *Casebook Verfassungsrecht, 7e édition*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2013, page 533 [*German Constitutional Law. Introduction, Cases, and Principles*, Oxford University Press, 2018, page 491].

requièrent souvent l'approbation de la deuxième chambre, non seulement dans les fédérations mais aussi dans la plupart des autres pays (par exemple en Espagne, en France, en Irlande, en Roumanie et en Tchéquie), ou certaines modifications de la constitution requièrent au moins l'approbation de la chambre haute du parlement (par exemple celles qui touchent le statut de la monarchie aux Pays-Bas).

B. Relations avec la chambre basse

102. D'une manière générale, il existe deux types d'interactions institutionnelles : celles qui sont caractérisées par la courtoisie et celles qui sont caractérisées par la friction. L'interaction caractérisée par la courtoisie se produit lorsque les institutions se soutiennent mutuellement. Au contraire, l'interaction caractérisée par des frictions se produit lorsqu'une institution cherche à contraindre un autre organe ou à l'empêcher d'agir d'une certaine manière.⁸² L'une des raisons initiales de la création d'une seconde chambre était l'idée de freiner les actions de la chambre basse ou populaire, mais il est également nécessaire de disposer d'un organe cohésif fonctionnant à travers des phases successives de gouvernance, chacune d'entre elles conservant sa propre valeur et son intégrité⁸³. Dans ce sens, les deux chambres doivent assumer que chacune a son propre rôle à jouer dans le cadre du pouvoir législatif.

103. Les relations entre les chambres peuvent également être plus ou moins influencées par de multiples facteurs formels et informels : le modèle et la fonction spécifique attribuée à chaque assemblée⁸⁴, les compétences qui leur sont attribuées, notamment la participation au processus législatif, les critères de composition et de rénovation, et le rôle des entités qui donnent vie à ces dynamiques, les partis politiques⁸⁵.

104. Enfin, la question cruciale concernant les relations de pouvoir entre la première et la deuxième chambre est celle de savoir comment les désaccords entre elles sont réglés dans les matières où elles sont sur un pied d'égalité et où la chambre basse ne l'emporte donc pas toujours. Pour résoudre ces différends, il existe trois grands mécanismes de base. Le premier est le système dit de la navette, où les deux chambres échangent un projet de texte qui est révisé par chacune d'entre elles jusqu'à ce qu'un texte commun puisse être approuvé par les deux chambres (voir figure 1). La version adoptée par chaque chambre peut faire plusieurs fois la navette entre les deux chambres jusqu'à ce qu'elles parviennent à un texte acceptable pour les deux. Pour éviter des efforts de conciliation sans fin, le nombre de cycles est généralement limité par les règles parlementaires, et si aucune version commune n'est atteinte au cours de ces cycles, le projet de loi est considéré comme rejeté ou le dernier mot est donné à la chambre basse par un vote qualifié ou à la majorité simple après un délai déterminé.

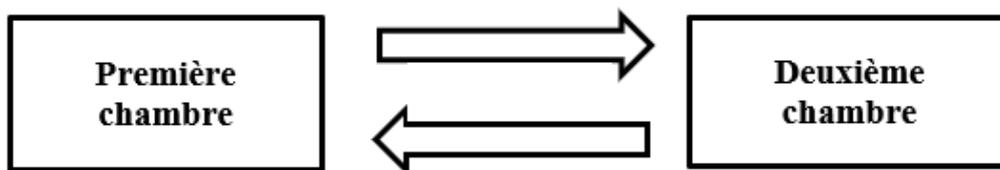
⁸² N. W. Barber, *Les principes du constitutionnalisme*, Oxford University Press, 2018, pages 70-76.

⁸³ Jeremy Waldron, *Théorie politique de la politique. Essays on Institutions*, Cambridge, Massachusetts & England, Harvard University Press, 2016, chapitre trois.

⁸⁴ Par exemple, il existe deux modèles de bicamérisme fédéral, chacun fondé sur une interprétation différente du concept de représentation régionale (le modèle sénatorial ou politique et le modèle des ambassadeurs ou juridique). Voir : Giancarlo Doria, *The Paradox of Federal Bicameralism*, European Diversity and Autonomy Papers, num. 5, 2006 : http://webfolder.eurac.edu/EURAC/Publications/edap/2006_edap05.pdf.

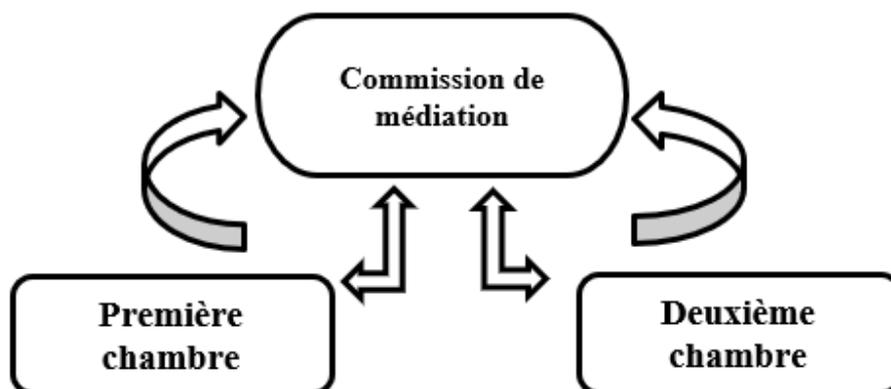
⁸⁵ La composition partisane est vraiment pertinente parce que même dans la répartition territoriale des sièges des secondes chambres, lorsque les membres sont élus, le sujet représenté est toujours une communauté de citoyens, jamais un territoire. C'est pourquoi les aspects territoriaux et politico-partisans sont profondément liés dans les chambres qui, en fin de compte, interprètent la volonté territoriale en fonction de la manière dont elle est construite à partir de la corrélation des forces partisans. Voir : Roberto L. Blanco Valdés, *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2012, pages 132-159.

Figure 1
Le système de navettes



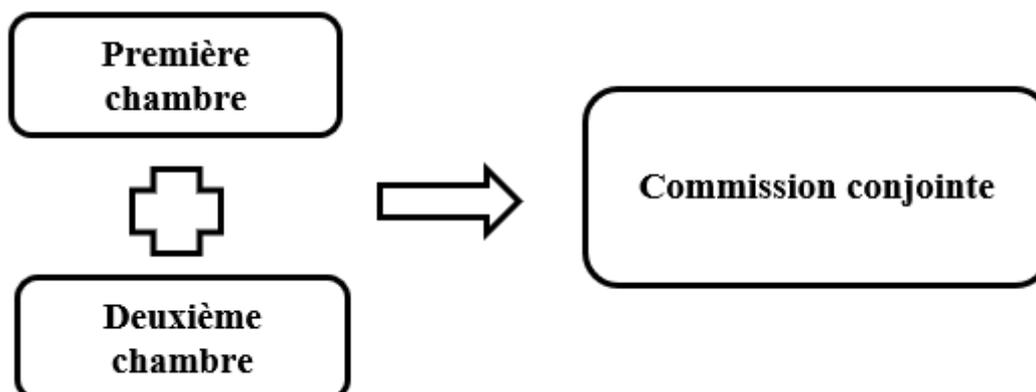
105. Une autre procédure consiste à charger une commission parlementaire intermédiaire d'élaborer une proposition de compromis pour parvenir à un accord (figure 2). Les membres de cette commission de médiation sont généralement délégués par les deux chambres parmi leurs propres membres. La tâche de cet organe est de concilier les positions divergentes et d'élaborer un texte de compromis, qui doit ensuite être adopté séparément par chaque chambre.

Figure 2
Processus de médiation



106. La troisième option consiste à organiser une session conjointe des deux chambres pour une discussion commune, une confrontation directe entre les points de vue divergents (figure 3).

Figure 3
Modèle de session conjointe



107. Toutefois, dans les systèmes bicaméraux asymétriques, la chambre basse du parlement est le plus souvent, ou dans la plupart des cas, en mesure de résoudre elle-même les conflits en

décidant d'accepter ou de rejeter les amendements ou les contre-opinions de la seconde chambre sans procédure distincte, c'est-à-dire en les annulant. Une majorité spéciale (absolue ou qualifiée) est souvent requise pour qu'une décision de la chambre basse passe outre un veto de la chambre haute. Les contraintes sont plus souvent imposées à la seconde chambre. Par exemple, la chambre haute doit envoyer toute objection à la chambre basse dans un délai précis (30 jours en République tchèque, 60 jours en Belgique et huit semaines en Autriche), faute de quoi elle est réputée ne pas avoir d'objection à l'égard du projet de loi.

108. Dans certains pays, certaines compétences ne peuvent être exercées par les deux chambres que dans le cadre d'une réunion conjointe, mais il ne s'agit pas d'une session conjointe visant à concilier les points de vue opposés des deux chambres. Ces comités varient considérablement en termes de composition, de procédures et d'importance⁸⁶. Il peut également y avoir des réunions ou des sessions conjointes lors de certaines cérémonies et d'autres réunions formelles et informelles⁸⁷.

109. Outre les procédures formalisées, une solution politique peut également être trouvée, comme la dissolution du Parlement si la gravité d'un conflit le justifie ou si le processus de conciliation aboutit à une impasse.

⁸⁶ Francesco Palermo et Karl Kössler, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford, Londres, New York, New Delhi, Sydney, Hart Publishing, 2019, page 192.

⁸⁷ Autriche : l'Assemblée fédérale ou *Bundesversammlung* est la réunion conjointe du Conseil national et du Conseil fédéral, qui se réunit pour l'investiture du président fédéral, la déclaration de guerre, la décision si le président fédéral doit être poursuivi pour une action spécifique, entre autres.

Belgique : la session conjointe du Parlement (Chambres réunies) n'est convoquée qu'à certaines occasions, lorsque le monarque doit prêter le serment constitutionnel devant ce corps uni. Seules les Chambres réunies peuvent prévoir une [régence](#) si le successeur à la Couronne est mineur ou si le monarque est dans l'impossibilité de régner.

Bosnie-Herzégovine : le Collegium conjoint des deux chambres de l'Assemblée parlementaire se tient une fois par mois. Il s'agit d'une session conjointe des deux chambres pour décider des questions de coopération interparlementaire, nommer les membres des délégations temporaires, convoquer des réunions conjointes avec le Conseil des ministres, entre autres.

Canada : les chambres peuvent coopérer en formant des commissions mixtes chargées d'étudier des questions d'intérêt particulier, telles que la Constitution ou les langues officielles.

Tchéquie : la réunion conjointe des deux chambres n'a lieu que lorsque le président de la République nouvellement élu prête serment.

France : les réunions conjointes des chambres n'ont lieu que pour le vote final d'une révision constitutionnelle si le Président de la République décide de ne pas soumettre la révision à un référendum.

Allemagne : le comité de médiation « *Vermittlungsausschuss* » est un mécanisme par lequel le Bundestag et le Bundesrat se réunissent, par l'intermédiaire de 16 membres de chaque chambre, pour parvenir à des accords, par exemple, sur les « lois de consentement » ou *Zustimmungsgesetze* lorsque les opinions divergent au sein de chaque chambre.

Irlande : les réunions conjointes des deux chambres ne servent pas à prendre des décisions ; elles sont généralement réservées à l'audition de dignitaires étrangers.

Mexique : des réunions conjointes des deux chambres sont organisées pour le début de la période ordinaire des sessions, la réception du rapport annuel du président de la République, la prestation de serment du président de la République, entre autres.

Pays-Bas : les lois concernant le statut du monarque, les déclarations de guerre et d'état d'urgence sont décidées par une réunion conjointe des deux chambres.

Pologne : la délibération commune du Sejm et du Sénat est appelée Assemblée nationale. Parmi ses compétences figurent la prestation de serment du président nouvellement élu et la reconnaissance de l'incapacité permanente du président à exercer ses fonctions, entre autres.

Roumanie : sessions conjointes pour la réception du message du président de la Roumanie, l'approbation du budget de l'État, la déclaration de l'état de guerre ou la réception des représentants d'autres États ou des représentants d'organismes internationaux.

Espagne : les réunions conjointes sont très rares et ne sont prévues que pour les questions liées à la Couronne.

Suisse : l'Assemblée fédérale unie (*Vereinigte Bundesversammlung, conseils réunis*), composée du Conseil national et du Conseil des États, se réunit au moins une fois par an et décide des élections, des grâces et des conflits de compétence entre les plus hautes autorités fédérales. Il se réunit également à l'occasion d'événements particuliers et de déclarations du Conseil fédéral.

États-Unis : les réunions conjointes des deux chambres sont essentiellement cérémonielles, par exemple pour écouter le discours d'un dignitaire en visite.

IV. Éléments de bonnes pratiques en matière de bicamérisme

110. Les réponses au questionnaire fourni pour ce rapport indiquent que dans certains Etats, le bicamérisme n'est pas une option, c'est-à-dire qu'il ne l'a jamais été (Azerbaïdjan) ou qu'il a été aboli et qu'il n'y a pas de volonté politique de le réintroduire (Suède, Danemark, Hongrie, Kirghizstan). Pour d'autres, le bicamérisme est un élément fondamental de la structure constitutionnelle qui nécessiterait un large consensus et des conditions strictes à remplir avant qu'un changement constitutionnel fondamental puisse être entrepris (États-Unis, Canada, Allemagne, France) ; cependant, il peut y avoir place pour un débat sur l'amélioration de son fonctionnement. Le troisième groupe d'États se situe entre ces deux extrêmes et soit possède un système bicaméral mais réfléchit à le modifier, voire à l'abolir (Slovénie), soit n'en possède pas mais est ouvert à un changement (Ukraine, Pérou⁸⁸).

111. Le choix d'un système bicaméral ou monocaméral doit également être envisagé dans le contexte d'une évolution générale caractérisée par un « recul démocratique ». Dans certains cas, les procédures de l'État de droit sont sapées par des mouvements antidémocratiques. C'est pourquoi le débat sur le bicamérisme arrive à point nommé. Il est nécessaire de répondre à la question de savoir si, et si oui, de quelle manière, le bicamérisme peut contribuer au renforcement de la démocratie ou, au contraire, s'il s'agit plutôt d'un facteur susceptible de réduire l'efficacité et l'équité des processus de prise de décision législative.

112. Il est indéniable qu'un système bicaméral est plus compliqué qu'un système monocaméral. Dans un système bicaméral, il y a nécessairement plus de personnes impliquées dans le processus législatif, plus d'étapes doivent être franchies pour la promulgation d'une loi, et le processus est donc plus long. Différents scénarios sont possibles. Premièrement, les actes législatifs sont adoptés en général sans encombre par les deux chambres, mais restent inchangés. Deuxièmement, il est difficile de faire adopter des actes législatifs dans la deuxième chambre sans qu'ils soient fondamentalement modifiés ou qu'ils fassent l'objet d'un veto. Troisièmement, la deuxième chambre n'intervient que dans des cas exceptionnels et bien définis.

113. Il est évident que dans le premier et le deuxième cas de figure, le fonctionnement du système dans son ensemble sera remis en question. Soit une deuxième chambre sera considérée comme superflue, soit le processus législatif sera critiqué pour son inefficacité (voir la section sur les objections ci-dessus, par exemple, la duplication, le retard, le blocage, le coût). Par conséquent, l'un des arguments forts en faveur d'un système bicaméral est l'hypothèse crédible qu'il améliore le processus législatif lorsque cela est nécessaire, mais ne le ralentit pas sans valeur ajoutée (voir ci-dessus le chapitre sur les arguments en faveur du bicamérisme).

114. Certains facteurs semblent jouer un rôle clé dans le choix du bicamérisme : la taille du territoire et de la population d'un pays, sa diversité, son patrimoine historique et sa culture politique, son organisation institutionnelle.

115. Compte tenu de ces facteurs, le bicamérisme peut contribuer à remplir l'une des fonctions suivantes :

1. Représentation des intérêts locaux et régionaux,
2. Représentation de groupes qui ne sont pas suffisamment représentés,
3. Des freins et des contrepoids supplémentaires, contrebalançant les tendances centralisatrices et autoritaires,
4. Remplir des fonctions complémentaires qu'une chambre seule ne peut pas remplir.

⁸⁸ En mars 2024, le Parlement péruvien a voté une réforme constitutionnelle optant pour un système bicaméral. La deuxième chambre (Senado) sera mise en place lors des prochaines élections en 2026.

116. Le bicamérisme sera un complément utile dans tout système où ces fonctions ne peuvent être accomplies autrement. Le bon fonctionnement (et la nécessité) d'un système bicaméral dépendra donc toujours du système politique et constitutionnel dans son ensemble.

117. Les chapitres suivants examineront comment les facteurs et fonctions susmentionnés peuvent (ou dans certains cas doivent) avoir une incidence sur le choix d'un système bicaméral ou monocaméral.

A. Taille et diversité d'un pays

118. A première vue, il semble que les très petits pays aient tendance à ne pas avoir de système bicaméral, comme l'a déjà noté la Commission de Venise⁸⁹. C'est certainement le cas pour tous les pays dont la population est inférieure à un million d'habitants⁹⁰, mais aussi pour la plupart des pays dont la population est inférieure à 10 millions d'habitants, à l'exception de l'Autriche, de la Bosnie-Herzégovine, de l'Irlande, de la Slovaquie et de la Suisse. Pour ces cinq pays, il y a souvent une raison liée au contexte historique ou au cadre politique ou institutionnel qui justifie le choix.

119. A l'inverse, la plupart des pays⁹¹ de plus de 11 millions d'habitants ont un système bicaméral. Les seules exceptions sont la Turquie (84,8 millions d'habitants), la Corée du Sud (52 millions d'habitants), l'Ukraine (environ 40 millions d'habitants avant la guerre) et, encore que pour une durée limitée, le Pérou⁹² (33,4 millions d'habitants). En Turquie et au Pérou⁹³, il y a eu des périodes pendant lesquelles ces pays ont connu le bicamérisme.

120. Il convient également de noter que dans les Etats où les sociétés semblent homogènes, les législatures ont tendance à être plus monocamérales, alors que lorsque la société est plus hétérogène, c'est-à-dire que la population est diversifiée sur le plan linguistique, religieux, ethnique ou autre, le système bicaméral a tendance à prévaloir. Dans ce contexte, la Commission de Venise a reconnu la valeur sociétale de la représentation des différentes composantes de la société dans les secondes chambres, en particulier dans les démocraties multiethniques en situation de post-conflit⁹⁴.

121. Ces deux éléments, à savoir la taille du pays et la diversité de sa population, sont souvent directement liés.

122. On peut donc conclure qu'un système monocaméral convient mieux aux petits pays homogènes, tandis qu'un système bicaméral serait plus approprié pour les pays peuplés et de grande taille ayant une population composite. Toutefois, cela ne peut être considéré comme une règle rigide, car il peut y avoir de bonnes raisons liées à des facteurs spécifiques qui justifient un choix différent, comme le contexte historique (voir la section suivante).

123. En outre, la taille du pays n'est pas seulement pertinente en termes de population, mais aussi en ce qui concerne l'extension du territoire. Plus le territoire est grand, plus la diversité de ses régions tend à être importante en termes de langue, de culture, de traditions, de développement économique, etc. Dans ces cas, la représentation des intérêts locaux et

⁸⁹ Patrice Gélard, CDL(2006)059rev, *op. cit.* 33 et Commission de Venise, CDL-AD(2022)004, *op. cit.* 35.

⁹⁰ Andorre, Islande, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Monaco, Monténégro, Saint-Marin.

⁹¹ Il est toujours fait référence aux États membres de la Commission de Venise, car il existe dans le monde des pays très peuplés dotés de législatures monocamérales, en particulier en Afrique et en Asie (Chine, Bangladesh, Viêt Nam, Iran, Tanzanie, etc.).

⁹² En mars 2024, le Parlement péruvien a voté une réforme constitutionnelle optant pour un système bicaméral. La deuxième chambre (*Senado*) sera mise en place lors des prochaines élections en 2026.

⁹³ Le Pérou était un pays bicaméral jusqu'en 1993, date à laquelle la Constitution promulguée sous Fujimori (toujours en vigueur aujourd'hui) a créé un Congrès monocaméral.

⁹⁴ Commission de Venise, CDL-AD(2016)024, Bosnie-Herzégovine - Mémoire de l'*Amicus Curiae* pour la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine sur le mode d'élection à la Chambre des peuples du Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, para. 54.

régionaux dans le processus législatif est un facteur déterminant pour opter pour un système bicaméral. Dans ces cas, la représentation des intérêts locaux et régionaux dans le processus législatif est un facteur déterminant pour opter pour un système bicaméral. Cependant, il est décisif que la conception du système permette d'introduire ces aspects locaux et régionaux dans le processus législatif. Il est donc nécessaire de concevoir la composition et les compétences de la seconde chambre de manière à ce que les intérêts régionaux et locaux soient mis en avant (par exemple, par la représentation des personnes vivant dans une partie spécifique du pays ; par l'adaptation des compétences respectives dans le cadre du processus législatif). Ce faisant, il n'est pas nécessaire d'assurer une représentation proportionnelle des entités infranationales ; le principe d'égalité prévaudra souvent sur le principe de représentation proportionnelle, cependant, « lorsque des groupes distincts ne sont pas concentrés géographiquement, il est évident qu'une stricte égalité entre les autorités infranationales ne produira pas une représentation proportionnelle de ces groupes au sein de la seconde chambre⁹⁵ ».

B. Evolution historique d'un pays

124. Le rôle joué par la tradition dans l'introduction ou la non-introduction d'un système bicaméral pour les pays en situation de transition constitutionnelle semble être ambivalent. Pour certains pays, la tradition en tant que telle semble être un facteur important (Pologne), tandis que d'autres semblent avoir réévalué la tradition de manière critique au moment du changement de système et ont opté contre la réintroduction d'un système bicaméral, notamment parce qu'il était perçu comme trop conservateur ou élitiste (Grèce) ou qu'il ne répondait pas aux besoins actuels (Hongrie).

125. Si l'on examine les racines historiques du bicamérisme, on peut distinguer deux scénarios différents. D'une part, certains États ont hérité d'un système bicaméral qui reflétait à l'origine les processus de prise de décision dans des sociétés hiérarchiquement structurées - ils pouvaient soit rejeter cette tradition comme n'étant plus adéquate, soit la réformer et l'adapter. D'autre part, il y a des États nouvellement fondés qui ont été appelés à définir leur nouveau système constitutionnel. Pour eux, le bicamérisme était un modèle bien développé de conception constitutionnelle. Ils pouvaient l'adopter pour diverses raisons ou le rejeter.

126. Le développement d'un modèle bicaméral peut refléter le système de gouvernance d'une société hiérarchiquement structurée où une chambre représente les intérêts du « peuple » et l'autre les intérêts de l'aristocratie et du clergé (voir les racines du bicamérisme au Royaume-Uni ou en Pologne) ; parfois même, plus de deux groupes différents de la société peuvent être représentés dans des organes législatifs différents (par exemple, le développement du système en Suède). Un tel modèle peut être maintenu en tant que modèle institutionnel traditionnel, mais être remodelé et réutilisé à d'autres fins, par exemple pour équilibrer les intérêts du « centre » et des « régions ». L'histoire du bicamérisme en Autriche est un exemple typique de cette approche. Cependant, dans de nombreux autres États, le bicamérisme a été abandonné précisément parce qu'il n'était plus considéré comme adéquat (Suède).

127. Les États nouvellement créés peuvent opter pour un système bicaméral pour de nombreuses raisons. Le plus souvent, c'est pour renforcer le fédéralisme et partager la souveraineté. Le bicamérisme peut donc être une réponse au principe d'autodétermination du peuple.

128. Toutefois, un modèle bicaméral peut également être choisi afin de renforcer le principe de la séparation des pouvoirs en assurant un équilibre des pouvoirs au sein du processus législatif. Le système français ou américain (États-Unis) peut servir de modèle dans ce contexte.

⁹⁵ *Ibidem*.

129. Pour certains pays qui ont mis en place de nouvelles structures étatiques après l'effondrement du modèle communiste, il semble que le bicamérisme ait été utilisé comme une « meilleure pratique » constitutionnelle sans vision claire de ce que devrait être son objectif concret. Cela pourrait expliquer pourquoi, dans ces pays, le bicamérisme ne peut pas être considéré comme profondément enraciné et/ou qu'il y a un débat sur une éventuelle réforme (par exemple, en Slovaquie, où une deuxième chambre a été introduite sur le modèle du sénat bavarois, alors que ce dernier avait été aboli entre-temps ; au Kirghizstan, où le bicamérisme a été instauré par la Constitution de 1993, mais où la réforme constitutionnelle de 2003 a établi qu'en 2005, un parlement monocaméral serait formé à la place, en réponse à un certain nombre de facteurs, y compris des préoccupations concernant l'efficacité et l'efficacité du système bicaméral, et un désir de réduire les dépenses gouvernementales⁹⁶ ; ou en Roumanie, où le bicamérisme a été choisi lors d'un premier référendum après la chute du régime communiste et où le système monocaméral a été préféré à la suite d'un second référendum en 2009, qui n'a jamais été mis en œuvre). Dans le même temps, le système bicaméral a été écarté parce que la division organisationnelle du corps législatif et la rigidité du mécanisme législatif qui en résultait ralentissaient le processus d'élaboration des lois et retardaient donc la mise en place d'un système juridique démocratique (Bulgarie, Hongrie, Ukraine)⁹⁷.

130. Il est intéressant de noter que de nombreux pays ont modifié le système à plusieurs reprises (Espagne), tandis que d'autres ont considéré le bicamérisme comme un pilier de leur système constitutionnel (Allemagne). Néanmoins, pendant les périodes de dictature, le bicamérisme a toujours été aboli ou est resté lettre morte et n'a pas été mis en pratique⁹⁸.

131. En résumé, l'histoire et la tradition constitutionnelle semblent jouer un rôle important dans la permanence des secondes chambres en tant que caractéristique des parlements modernes dans certains États, au moins dans cinq sens :

- i) La seconde chambre symbolise la continuité historique de la communauté politique. Dans certains États, la seconde chambre et sa configuration sont devenues un symbole important de la nature évolutive du système constitutionnel, une sorte de caractéristique essentielle de la structure constitutionnelle de l'État (France, Irlande, Royaume-Uni).
- ii) Les secondes chambres sont des éléments essentiels du « pacte fédéral » initial visant à créer une fédération. Dans les fédérations, la seconde chambre a une origine « fondatrice » pour représenter les communautés existantes qui acceptent de s'unir dans un État fédéral tout en participant aux décisions de la fédération par l'intermédiaire de ces chambres (États-Unis, Canada, Allemagne, Autriche). De même, lorsque la fédération est créée par un processus de dévolution, la deuxième chambre représente une caractéristique intéressante de l'arrangement fédéral (Belgique).
- iii) La mise en place d'une seconde chambre peut apparaître comme une réaction au passé autoritaire immédiat d'un pays monocaméral. Les secondes chambres peuvent apparaître comme une sauvegarde contre les abus de pouvoir des régimes précédents ou comme un moyen d'ériger une barrière contre un pouvoir législatif centralisé (certains des États post-soviétiques, mais aussi d'autres pays, par exemple la Croatie, le Kirghizstan, la Pologne, la Tchéquie, la Roumanie).

⁹⁶ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2002)033, Kirghizistan - Avis sur le projet d'amendements à la Constitution du Kirghizistan.

⁹⁷ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2009)024, Ukraine - Avis sur le projet de loi ukrainien modifiant la Constitution présenté par le Président de l'Ukraine, paras. 48-51.

⁹⁸ En Italie, le Sénat est resté actif pendant le fascisme, mais il était fortement contrôlé par le gouvernement et les voix dissidentes étaient rares.

- iv) Les secondes chambres peuvent être le résultat des circonstances particulières du « moment constituant » d'un État donné, soit parce qu'elles ont existé pendant ce moment et y ont joué un rôle significatif (Espagne ou, *a contrario sensu*, Portugal), soit parce qu'elles ont été un mécanisme institutionnel pour améliorer l'approbation d'une nouvelle constitution par toutes les forces politiques (Tchéquie, Slovaquie).
- v) La seconde chambre peut hériter d'éléments corporatistes liés à différentes professions ou à différentes parties de la société (Irlande, Maroc, Slovaquie et Tunisie). Si, d'un certain point de vue, un tel modèle peut être considéré comme dépassé dans les sociétés démocratiques modernes, il pourrait être relancé pour améliorer la représentation des minorités ou d'autres groupes de la société dont la voix a du mal à se faire entendre, par exemple les personnes handicapées, les réfugiés, les migrants, les minorités ethniques ou linguistiques. Bien qu'aucune réponse au questionnaire ne fasse référence à des exigences constitutionnelles explicites en ce sens, au Canada, la politique de nomination actuelle a favorisé de manière proactive la diversité au sein de la chambre haute, par la nomination de femmes et de membres issus de peuples autochtones, de minorités linguistiques et d'autres minorités⁹⁹. A cet égard, la Commission de Venise a déjà noté dans le passé que « l'on n'a pas accordé suffisamment d'attention à la possibilité [qu'offrent les secondes chambres] de représenter des groupes dont la présence à la chambre basse est limitée ou inexistante¹⁰⁰. »

132. Néanmoins, l'histoire et la tradition ne suffisent pas. Comme nous l'avons déjà signalé dans les sections précédentes, les secondes chambres doivent jouer un rôle important dans le système constitutionnel si elles veulent survivre dans un système politique, même s'il respecte pleinement son histoire et ses traditions constitutionnelles, comme le montre l'expérience de l'abolition des secondes chambres dans les États scandinaves au cours de la deuxième moitié du 20^e siècle.

C. Représentativité et équilibre des pouvoirs au sein du système politique

133. La Commission de Venise a précédemment considéré « que le débat sur le bicamérisme est lié à ceux de la forme de l'État et de la forme du gouvernement, et que les solutions proposées doivent être cohérentes avec eux. En effet, le bicamérisme est souvent une réponse aux différences régionales, à la diversité ethnique et au multiculturalisme. Dans une société où ces aspects revêtent une importance accrue, le bicamérisme est à recommander¹⁰¹. La seconde chambre peut jouer un rôle fondamental dans le maintien de l'équilibre entre le centre et les composantes de l'État et être ainsi une sorte de garant de la répartition verticale du pouvoir entre le centre et les parties ou régions composantes, voire les groupes, d'un État¹⁰² ». Au contraire, si la seconde chambre est perçue comme bloquant toujours les solutions, cela pourrait être un facteur supplémentaire de perte de confiance dans le système politique.

134. En ce qui concerne les contre-pouvoirs supplémentaires, le succès du bicamérisme dépendra du fait qu'il comblera des lacunes réelles. Une évaluation n'est possible qu'en se

⁹⁹ Parmi les considérations prises en compte par le Comité consultatif indépendant pour les nominations au Sénat du Canada, il est indiqué : « Dans l'étude des candidatures, on tiendra compte de l'objectif d'atteindre l'équilibre entre les sexes au Sénat. La priorité sera accordée aux personnes qui représentent les peuples autochtones et les communautés linguistiques, minoritaires et culturelles, et ce, afin d'assurer la représentation de ces groupes au Sénat. ».

¹⁰⁰ Patrice Gélard, CDL(2006)059rev, *op. cit.* 38 et Commission de Venise, CDL-AD(2022)004, *op. cit.* 39.

¹⁰¹ Pour Patrice Gélard, il est « parfaitement compréhensible que les petits pays et ceux qui sont encore en train de mettre en place leur système démocratique estiment que les secondes chambres ne sont pas indispensables. Mais elles sont nécessaires, et le seront de plus en plus, dans [...] les États [...] constitutionnellement régionalisés ou fortement décentralisés, où les secondes chambres représentent des zones géographiques alors que les premières chambres représentent des peuples » : CDL(2006)059rev, *op. cit.* 43.

¹⁰² Commission de Venise, CDL-AD(2022)004, *op. cit.* 42.

référant aux freins et contrepoids inscrits dans le système constitutionnel. En règle générale, les bonnes pratiques en matière de bicamérisme signifient que les contrôles et les contrepoids ne sont pas dédoublés. Si les avis d'experts sont absents du processus législatif général devant la chambre basse, il pourrait être utile de les introduire dans la seconde chambre. Dans le cas contraire, une deuxième série d'interrogations d'intervenants experts devant une autre commission parlementaire serait redondante.

135. En ce sens, la Commission de Venise a fait observer qu' « une seconde chambre peut contribuer à l'amélioration de la législation si ses membres sont en mesure de représenter des intérêts différents de ceux représentés par la représentation générale nationale présente dans l'autre chambre, ou s'ils sont en mesure d'offrir le bagage d'une expérience et de connaissances spécifiques¹⁰³. »

136. En outre, dans les parlements bicaméraux où les deux chambres sont élues ou choisies sur la base de critères différents, et où des partis différents peuvent détenir la majorité dans chaque chambre - l'opposition dans l'une ayant la majorité dans l'autre -, la Commission de Venise a estimé que la division politique reflétait une forme de séparation des pouvoirs, qui contribue à l'équilibre des pouvoirs, plutôt qu'une simple dichotomie position/opposition¹⁰⁴.

137. Enfin, comme il est important que la contribution de la seconde chambre soit clairement perçue par les citoyens, la seconde chambre devrait bénéficier d'une publicité, y compris de ses ordres du jour, de ses délibérations et de ses décisions. Ceci est essentiel même si le rôle de la chambre haute dans le pays n'est que consultatif, car il ne peut être rempli si les citoyens et ceux qu'elle représente ne sont pas au courant de son fonctionnement et des raisons qui motivent ses décisions.

138. Les sections suivantes analysent le modèle bicaméral en relation avec la forme de gouvernement, la forme de l'État, la structure de l'État, le mandat et le statut des membres des secondes chambres, les fonctions/pouvoirs spécifiques des secondes chambres et d'autres facteurs/variables qui caractérisent les modèles bicaméraux, tels que les exigences liées à l'âge des membres ou à leur sexe.

1. Corrélation avec la forme de gouvernement

139. Si l'on examine la relation entre les formes de gouvernement et le bicamérisme, il est frappant de constater qu'il n'y a pas de lien étroit entre les deux ; les systèmes bicaméraux se rencontrent à la fois dans les systèmes parlementaires, présidentiels et mixtes. Dans la plupart des pays bicaméraux européens, la forme de gouvernement est parlementaire¹⁰⁵, tandis que le présidentielisme est surreprésenté sur les continents américains¹⁰⁶, mais cela semble être dû uniquement au fait que ces formes de gouvernement sont généralement plus répandues sur ces continents. Il existe également des pays bicaméraux dotés d'un système mixte (avec des éléments de parlementarisme et de présidentielisme) qui ne peuvent pas toujours être définis comme semi-présidentiels¹⁰⁷.

¹⁰³ M Sergio BARTOLE (Italie), ancien membre de la Commission de Venise, Professeur à l'Université de Trieste. Actes de colloque : Bicamérisme et représentation des régions et des collectivités locales : le rôle des secondes chambres en Europe. Disponible au : https://www.senat.fr/colloques/bicamerisme_2008/bicamerisme_200810.html

¹⁰⁴ Commission de Venise, CDL-AD(2010)025, Rapport sur le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique, para. 34.

¹⁰⁵ Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Espagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Slovaquie, République tchèque et Royaume-Uni.

¹⁰⁶ Le Brésil, le Chili, le Mexique et les États-Unis, mais aussi le Kazakhstan et la Tunisie ont un système présidentiel.

¹⁰⁷ Algérie, Bosnie-Herzégovine, France, Maroc et Suisse (gouvernement directorial). La France peut également être classée dans la catégorie des régimes parlementaires, dans lesquels le président dispose d'importantes

140. Etant donné que les formes de gouvernement se définissent et se distinguent le plus souvent par la relation entre les pouvoirs législatif et exécutif, il est évident qu'il existe un lien étroit entre les systèmes de gouvernement et les structures parlementaires. Cela implique que, d'une part, le rôle politique et constitutionnel des secondes chambres est également déterminé dans une large mesure par la forme de gouvernement du pays dans lequel elles opèrent. D'autre part, la composition et la légitimité des chambres hautes, qui déterminent en grande partie leur position au sein du pouvoir législatif, ont également une forte influence sur leurs relations avec l'exécutif.

141. La caractéristique la plus importante du gouvernement parlementaire est que le mandat du gouvernement dépend de la confiance du parlement, c'est-à-dire que le corps législatif a le pouvoir de retirer sa confiance et de renverser effectivement l'exécutif pour des raisons politiques. Par conséquent, en règle générale, un gouvernement ne peut fonctionner sans interruption que s'il bénéficie du soutien de la majorité des parlementaires, c'est-à-dire que le gouvernement est en mesure de contrôler le travail du corps législatif par des moyens politiques. Toutefois, cela peut s'avérer plus difficile si le gouvernement a une responsabilité politique envers les deux chambres, en particulier si la composition politique de la chambre basse et de la chambre haute est différente, soit parce que la seconde chambre est élue d'une manière spéciale, soit parce que les résultats électoraux sont différents.

142. C'est l'une des raisons pour lesquelles les systèmes bicaméraux modernes, à quelques exceptions près, se caractérisent par le rôle dominant d'une chambre - généralement la chambre basse - dans la répartition du pouvoir au sein des parlements. Selon la conception traditionnelle du gouvernement parlementaire, une chambre doit être subordonnée à l'autre, car le gouvernement ne peut pas être responsable de deux chambres en même temps, si les majorités de leurs partis sont différentes¹⁰⁸.

143. La responsabilité politique du gouvernement en place à l'égard des deux chambres peut se poser principalement dans les systèmes bicaméraux symétriques ou dans les législatures où la composition de la seconde chambre est fondée sur la représentation populaire (c'est-à-dire que son mode d'élection est semblable à celui de la chambre basse). Par exemple, l'article 94 de la Constitution italienne stipule que « [l]e gouvernement doit recevoir la confiance des deux chambres du Parlement », et lors d'une telle procédure, les deux chambres ont les mêmes pouvoirs. Dans ce cas, cependant, d'autres règles constitutionnelles peuvent contribuer à garantir que le gouvernement jouit d'une majorité dans les deux chambres : cela est probable, par exemple, si les deux chambres du Parlement sont élues en même temps. En revanche, si la chambre haute représente des intérêts particuliers (par exemple, des États membres fédéraux, des unités régionales ou des entreprises), il serait déraisonnable qu'elle puisse mettre fin au mandat du gouvernement chargé de la réalisation de l'intérêt public.

144. Bien que la responsabilité politique du gouvernement soit généralement déterminée par la constitution, toutes les constitutions n'abordent pas cette question, mais dans ce cas, la pratique constitutionnelle régit la relation entre le parlement et le gouvernement à cet égard. Par exemple, la constitution néerlandaise ne mentionne pas la responsabilité parlementaire du gouvernement. Selon la pratique établie, le gouvernement et les ministres doivent bénéficier de la confiance du Parlement, mais cela s'applique à la *Tweede Kamer* (la chambre basse), qui peut retirer cette confiance par le biais d'une motion de censure.

prérogatives, dont celle de dissoudre la chambre basse. En outre, la France a été considérée comme un régime parlementaire parce que les principaux pouvoirs du président requièrent l'approbation d'une majorité parlementaire, en particulier le choix du gouvernement et la possibilité d'adopter des projets de loi. Néanmoins, dans les cas où le président a le soutien de la majorité des députés, le système peut être considéré comme semi-présidentiel.

¹⁰⁸ Meg Russell, *Responsibilities of Second Chambers : Constitutional and Human Rights Safeguards*, The Journal of Legislative Studies, Vol. 7, No. 1, le janvier 2001.

145. Dans le système de partage du pouvoir de la forme parlementaire de gouvernement, la responsabilité politique du gouvernement est contrebalancée par le droit du pouvoir exécutif de dissoudre le Parlement¹⁰⁹. Ce droit peut normalement être exercé formellement par le chef du gouvernement sous certaines conditions, mais il est souvent exercé à l'initiative du gouvernement. Cependant, la dissolution du Parlement ne touche pas toujours la seconde chambre, surtout lorsqu'elle est organisée sur une base différente de celle de la chambre basse. En Allemagne, par exemple, les membres du Bundesrat sont délégués par les gouvernements des États, de sorte que le mandat de la chambre haute n'est pas touché par l'éventuelle dissolution du Bundestag. Au Canada, la dissolution de la Chambre des communes n'a pas d'incidence sur la pérennité du Sénat.

146. Il convient de noter que même si le pouvoir exécutif n'a pas de responsabilité politique vis-à-vis de la seconde chambre, ce dernier participe généralement au contrôle du gouvernement de diverses manières (par le biais d'interpellations, de questions, de commissions d'enquête, d'auditions, de débats politiques).

147. L'une des caractéristiques les plus importantes du système présidentiel est que les pouvoirs législatif et exécutif sont séparés de manière plus cohérente. Le président de la République ne reçoit pas son mandat du corps législatif et ce dernier ne peut pas le démettre de ses fonctions pour des raisons politiques, et en même temps, le chef de l'État ne peut pas non plus dissoudre le corps législatif.

148. De même, dans la plupart des pays à gouvernement mixte, le pouvoir exécutif n'a ni la responsabilité parlementaire ni le droit de dissoudre le parlement (Algérie, Bosnie-Herzégovine ou Suisse. En France, le président ne peut dissoudre la deuxième chambre, contrairement à la chambre basse et au Maroc, les chambres ne peuvent être dissoutes que par le roi).

2. Corrélation avec la forme de l'état

149. Les formes d'États modernes sont définies par la nature de la fonction de chef d'État, qui distingue les républiques des monarchies. Une monarchie est une forme d'État dans laquelle la fonction de chef d'État est exercée à vie par la même personne. La fonction de monarque peut être héréditaire ou élective, mais dans la plupart des monarchies modernes, la succession au trône est fondée sur la succession juridique, c'est-à-dire qu'elle est définie par la loi et automatique sans l'intervention d'un autre organe. En revanche, une république est une forme d'État dans laquelle le chef de l'État est élu pour une durée déterminée, soit directement par le peuple, soit indirectement par un organe représentatif du peuple.

150. Cependant, les relations du chef de l'État avec le pouvoir législatif, y compris la seconde chambre, ne sont pas déterminées par la manière dont il a accédé au pouvoir, mais par les pouvoirs dont il dispose pour influencer sur le fonctionnement du pouvoir législatif. L'étendue de la responsabilité du chef d'État dépend essentiellement de la forme de gouvernement. La grande majorité des monarchies constitutionnelles modernes sont de type parlementaire, où le statut du dirigeant est le plus proche de celui du chef d'État dans les républiques parlementaires. En d'autres termes, les pouvoirs du chef d'État qui visent le fonctionnement du corps législatif (comme la convocation et l'ajournement des sessions, la dissolution des parlements dans les systèmes parlementaires ou le droit de veto dans les systèmes présidentiels) sont beaucoup plus étroitement liés à la forme de gouvernement qu'à la forme républicaine ou monarchique de l'État. Cette dernière n'a donc pas d'influence particulière sur le fonctionnement des secondes chambres, et lorsque les actions du chef de l'État touchent directement le pouvoir législatif, elles

¹⁰⁹ *Parlamentarische Regierungssysteme*. In : E. Fraenkel-K. Bracher (Hrsg.) : *Lexikon Staat und Politik*. Fischer-Taschenbuch-Verlag, Frankfurt/Hambourg, 1964, pages 238-243.

sont plutôt symboliques (par exemple, le monarque britannique prononce son discours annuel sur le programme législatif annuel du gouvernement à la Chambre des Lords).

151. D'autre part, les secondes chambres peuvent jouer un rôle important dans les aspects symboliques liés au chef d'État (tant dans les républiques que dans les monarchies). En outre, la Commission de Venise a précédemment noté que les secondes chambres sont généralement impliquées dans les procédures de mise en accusation du président de la république, fonctionnant comme une garantie de contrôle et d'équilibre (Tchéquie, Mexique, États-Unis)¹¹⁰, ou dans d'autres circonstances spécifiques (au Chili, en cas de vacance du poste de président ; en Roumanie, le président de la République doit obtenir l'approbation des deux chambres après la déclaration de l'état d'urgence ou de l'état de siège). Elles sont également cruciales pour les monarchies, que ce soit seules ou en sessions conjointes des deux chambres (en Belgique et en Espagne, les deux chambres ont des compétences conjointes en ce qui concerne la prestation de serment du nouveau roi, la nomination d'un régent si le nouveau roi est mineur ou si le roi est incapable de régner, la vacance du trône ; au Maroc, le roi doit consulter les présidents des deux chambres pour exercer ses pouvoirs en ce qui concerne : la déclaration de l'état d'urgence, la dissolution des chambres, la prolongation de la guerre et de l'état de siège).

3. Corrélation avec la structure de l'État

152. Alors que les États unitaires peuvent ou non disposer d'une seconde chambre, les États fédéraux devraient en avoir une et c'est systématiquement le cas (Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Allemagne, Mexique, Suisse et États-Unis). Les États politiquement régionalisés (États où les régions, ou provinces, jouissent de pouvoirs législatifs) disposent généralement d'une seconde chambre (Italie, Pays-Bas, Espagne, Royaume-Uni). La conception des secondes chambres varie en fonction de la structure de l'État.

153. Les secondes chambres des fédérations peuvent représenter les États membres de différentes manières, en fonction du mode de sélection de leurs membres. Néanmoins, dans certaines fédérations, les secondes chambres n'ont pas l'intention de représenter les États membres ou ne se comportent pas sur une base territoriale mais selon des lignes de parti. La composition des secondes chambres dans les fédérations est le résultat d'un équilibre entre la représentation égale des États membres et leur population/taille. Le principe de la représentation égale tend à être prédominant.

154. Dans les États fortement décentralisés (régions dotées de pouvoirs législatifs), les secondes chambres sont la règle. La Commission de Venise a déjà constaté que les États fortement décentralisés ont besoin d'une seconde chambre pour assurer le dialogue entre le centre et la périphérie et que la décentralisation, ou plus précisément l'autonomie locale, est une composante essentielle de la démocratie¹¹¹. Cependant, la composition des secondes chambres n'est pas liée aux régions (représentation des intérêts régionaux) dans la mesure où elles sont élues sur les mêmes circonscriptions territoriales que la chambre basse (Italie, Espagne) ou nommées selon d'autres critères (Royaume-Uni).

155. Dans les États unitaires, les secondes chambres ne sont pas sélectionnées selon les mêmes règles que la chambre basse. L'élection indirecte sur une base territoriale (régions administratives et entités locales) est la méthode la plus courante, mais elle change en fonction du rôle de la chambre, de ses principales fonctions et des traditions constitutionnelles de l'État. Lorsque la sélection des députés des deux chambres est identique ou très similaire, il semble que le bicamérisme devienne inutile et tende à disparaître (États scandinaves) ou se transforme en un « monocamérisme alternatif » dans lequel les pouvoirs des deux chambres sont

¹¹⁰ Commission de Venise, CDL-AD(2022)004, *op. cit.* para. 42.

¹¹¹ Patrice Gélard, CDL-AD(2006)059rev, *op. cit.* para. 33 ; et Commission de Venise, CDL-AD(2022)004, *op. cit.* para. 36.

officieusement répartis entre elles sans qu'aucune n'interfère dans les décisions adoptées par l'autre chambre (Italie).

4. Mandat et statut des membres de la deuxième chambre

156. En ce qui concerne le statut juridique des membres des secondes chambres, le principe de l'égalité des mandats est une règle générale dans les parlements modernes, ce qui signifie que tous les représentants ont les mêmes droits et devoirs, quelle que soit la manière dont ils ont obtenu leur mandat. Ce dernier point est important dans le cas des chambres hautes, car il existe plusieurs chambres hautes dont les membres sont admis de différentes manières.

157. Une autre règle très répandue est l'incompatibilité de la double appartenance aux deux chambres, alors que dans certains pays, il est possible d'appartenir à la fois au parlement régional/de l'État et à la deuxième chambre.

158. En outre, les membres de la deuxième chambre ont généralement un statut juridique similaire à celui des chambres basses. Cela signifie qu'ils ont le même statut, les mêmes droits et devoirs (immunité, inviolabilité, règles de conflit d'intérêts) et des droits de participation similaires (droit de parole, liberté d'expression parlementaire, droit de vote, droit d'exercer une fonction) que leurs homologues de la chambre basse.

159. Toutefois, il existe souvent une différence dans la durée du mandat, car les membres des chambres hautes sont généralement élus pour une période plus longue que les représentants de la chambre basse. Il est également fréquent que la seconde chambre ne soit pas renouvelée en une seule fois, mais que ses membres soient élus ou nommés par étapes (rôle de continuité et de stabilité), contrairement aux représentants des chambres basses qui sont élus tous en même temps à la fin de leur mandat (ou exceptionnellement plus tôt si la chambre est dissoute).

160. Ainsi, par exemple, les sénats tchèque et américain sont élus pour six ans, un tiers des sénateurs étant élu tous les deux ans. Au Chili, le mandat du Sénat est de huit ans ; la moitié des membres est renouvelée tous les quatre ans. La situation est très similaire au Brésil, mais là, un tiers puis deux tiers des sénateurs, également élus pour huit ans, sont élus tous les quatre ans. La moitié des membres du Conseil des Nations algérien sont élus ou nommés tous les trois ans, la durée du mandat est donc de six ans. Dans le cas des membres nommés par les assemblées législatives d'un État ou d'une région, il est courant que leur mandat soit lié non pas à la deuxième chambre, mais à l'organe qui les a nommés (Autriche et partiellement Espagne).

161. Le chevauchement des mandats des deux chambres est encore plus faible dans les pays où les membres de la chambre haute (ou une partie d'entre eux) sont nommés, ou dans lesquels les mandats des sénateurs peuvent également être différents. Au Canada, depuis 1965, les sénateurs peuvent rester en fonction jusqu'à l'âge de 75 ans (auparavant, ils étaient nommés à vie), tandis que les membres de la Chambre des Lords britannique restent en fonction à vie (à l'exception des évêques membres de droit, qui doivent prendre leur retraite à 70 ans et perdent donc le droit de siéger à la Chambre). En Autriche, les membres du Conseil fédéral sont élus par les législatures nationales pour la durée de leurs législatures respectives, qui peuvent donc être de durées différentes. En principe, la situation est semblable en Suisse, où les membres du Conseil des États sont élus par les cantons conformément à leurs propres lois, le plus souvent pour quatre ans, de sorte que les élections ont normalement lieu en même temps que celles de la Chambre basse.

162. La situation est particulière en Allemagne, où il existe une différence significative dans le statut juridique des membres du Bundestag et du Bundesrat. Les membres du Conseil fédéral (la chambre haute de la législature fédérale) ne sont pas libres de voter à la Chambre, c'est-à-dire qu'ils ont un mandat impératif, et doivent voter *en bloc*.

163. Les membres de la seconde chambre sont généralement moins nombreux que ceux de la chambre basse, ce qui s'explique par le rôle technique et réfléchi (second examen objectif) de la seconde chambre, qui est censée être moins animée par la passion politique et plutôt engagée dans un débat plus privé et/ou informel. Dans le même ordre d'idées, certaines différences entre les membres de la chambre haute et de la chambre basse sont souvent liées à l'âge (voir section ci-dessous) et à d'autres qualifications, afin de donner une impression de sagesse (en Slovaquie, la fonction des membres du Conseil national est honorifique et non professionnelle, à l'exception du Président). Ils font généralement partie de commissions permanentes qui effectuent un travail hautement spécialisé et leur position est généralement protégée par le fait que le chef du gouvernement ne peut généralement pas dissoudre la deuxième chambre.

5. Fonctions/pouvoirs spécifiques des secondes chambres

164. Comme l'équilibre des pouvoirs a eu tendance à se déplacer vers les chambres basses dans les systèmes bicaméraux, le rôle des secondes chambres a été principalement axé sur la protection constitutionnelle et, au cours des dernières décennies, les chambres hautes ont cherché à développer et à remplir de nouvelles fonctions spécifiques.

165. Les *amendements constitutionnels*. Dans certains Etats, l'approbation de la seconde chambre est requise pour l'adoption des modifications constitutionnelles, et il existe même des exemples (par exemple, en France, en Tchéquie ou en Espagne) où la chambre haute dispose de pouvoirs d'intervention plus importants à cet égard que dans le cas des lois ordinaires. Au Canada, le Sénat joue un rôle important dans l'autorisation des modifications constitutionnelles, mais dans la plupart des cas, il ne peut exercer qu'un veto suspensif sur les modifications autorisées par la Chambre des communes.

166. Le *contrôle*. Les secondes chambres peuvent avoir le pouvoir de garantir le bon fonctionnement des autres pouvoirs sur des questions spécifiques, telles que la politique internationale. En Tchéquie, le président du Sénat annonce l'élection, prête serment (en séance commune des deux chambres) et accepte l'abdication du président de la République ; le Sénat tchèque déclare également l'état de guerre et prend les décisions relatives à l'armée en liaison avec la première chambre ; en Allemagne, le Bundesrat dispose de prérogatives spécifiques en matière de droit communautaire et, en liaison avec le Bundestag, il décide de l'état de défense ou d'autres questions d'urgence ; au Mexique, le Sénat approuve la politique internationale, ratifie les traités internationaux, autorise le départ de troupes hors du pays, résout les conflits politiques qui surgissent entre les pouvoirs d'un Etat et agit en tant que jury dans les cas de destitution ; en Pologne, le Sénat donne son consentement au président qui ordonne un référendum national ; et aux États-Unis, le Sénat peut juger les cas de destitution et ratifie les traités internationaux.

167. *Nominations*. Les secondes chambres ont souvent un pouvoir important dans l'élection ou la nomination des membres des hautes juridictions (Belgique pour la Cour constitutionnelle et le Conseil d'Etat, Tchéquie pour la Cour constitutionnelle, Mexique, Roumanie, Espagne). Parfois, elles participent également à l'élection d'autres responsables publics (par exemple, le chef de l'Etat en Allemagne, les membres du Conseil de la politique monétaire en Pologne, les responsables des principaux organes de l'administration publique au Brésil). Si ce pouvoir est généralement partagé avec la chambre basse, dans certains pays, seule la deuxième chambre dispose de tels pouvoirs (États-Unis, Tchéquie).

168. *La protection des droits de l'homme*. La fonction de protection des droits fondamentaux doit également être soulignée, à travers le droit de la seconde chambre de contester la constitutionnalité d'une loi devant la Cour constitutionnelle, son droit de veto sur les modifications constitutionnelles ou la prérogative d'engager des procédures spécifiques (par exemple, en Allemagne, des procédures pertinentes pour la démocratie militante, telles que la déchéance des droits fondamentaux ou l'interdiction des partis politiques).

169. *Droit de veto sur des sujets spécifiques.* La seconde chambre peut disposer d'un droit de veto absolu sur certains sujets précis, liés à la protection des intérêts particuliers qu'elle représente (par exemple, en Algérie ou en Autriche, lorsque les compétences législatives ou exécutives des provinces risquent d'être restreintes). Cependant, il ne dispose le plus souvent que d'un veto suspensif, qui peut être fort ou faible. Dans le premier cas, le veto de la chambre haute ne peut être annulé par la chambre basse qu'à la majorité qualifiée, selon des modalités précises. Dans ce cas, la seconde chambre peut non seulement retarder la volonté de la chambre basse, mais si la majorité gouvernementale n'atteint pas la majorité qualifiée requise pour passer outre un veto suspensif, la chambre haute peut empêcher l'adoption d'un projet de loi controversé. En Allemagne, par exemple, un veto adopté par le Conseil fédéral avec une majorité d'au moins deux tiers peut être rejeté par le *Bundestag* avec la même majorité qualifiée et par un vote d'au moins la moitié de tous ses membres. On parle de veto suspensif faible lorsque le désaccord de la seconde chambre peut être annulé par une majorité simple de la chambre basse, comme en Espagne, où le Sénat ne peut retarder l'entrée en vigueur d'une loi adoptée par le Congrès des députés que de deux mois (20 jours pour les lois urgentes).

170. *Le contrôle du fédéralisme.* Les secondes chambres peuvent avoir le pouvoir de garantir le bon développement des relations internes dans les systèmes fédéraux ou décentralisés. En Belgique, le Sénat intervient dans les conflits d'intérêts entre les assemblées parlementaires du pays ; en Allemagne, le Bundesrat participe à l'approbation des *Zustimmungsgesetze* impliquant des questions d'intérêt pour les *Länder* et, en cas de catastrophe naturelle ou d'accident mettant en danger le territoire de plus d'un *Land*, le Bundesrat peut annuler les mesures que le gouvernement fédéral adopte ; au Mexique, le Sénat peut dissoudre les pouvoirs constitutionnels d'un État et régler les conflits politiques entre les pouvoirs d'un État ; et, en Espagne, le Sénat autorise l'exécutif à prendre les mesures nécessaires pour que les Communautés autonomes respectent leurs obligations constitutionnelles.

171. *Rôle législatif ad interim.* La chambre haute peut jouer le rôle de législateur provisoire lorsque la chambre basse est dissoute ou inactive. En Tchéquie, lorsque la première chambre est dissoute, le Sénat est habilité à adopter des mesures législatives concernant des questions qui ne peuvent être retardées et qui nécessiteraient autrement l'adoption d'une loi. Le Sénat n'est toutefois pas autorisé à adopter des mesures législatives concernant la Constitution, le budget de l'État, les comptes définitifs de l'État, une loi électorale ou des traités internationaux. Au Kazakhstan, le Sénat remplit les fonctions du Parlement plénier pour l'adoption des lois constitutionnelles et des lois ordinaires pendant la période d'absence temporaire du *Majilis* (première chambre), causée par la fin anticipée de ses pouvoirs.

6. Autres facteurs/variables

172. Certains facteurs pertinents pour l'analyse de la composition des chambres hautes sont les exigences, telles que les profils démographiques spécifiques, que la loi elle-même énonce pour être membre de ces organes législatifs.

a. L'âge

173. L'âge est une question pertinente, car dans de nombreux cas, l'âge requis pour être élu ou nommé à la chambre haute est plus élevé que celui requis pour la chambre basse, comme on

peut l'observer en Algérie¹¹², Canada¹¹³, République tchèque¹¹⁴, France¹¹⁵, Italie¹¹⁶, Kazakhstan¹¹⁷, Mexique¹¹⁸, Pologne¹¹⁹, Roumanie¹²⁰, Royaume-Uni¹²¹ et aux États-Unis¹²².

174. Cela peut découler de la perception que les pouvoirs exercés par la chambre haute exigent un degré de maturité plus élevé, notamment en raison de son rôle de réflexion/modération (second regard attentif). Cette raison ne s'applique pas nécessairement à tous les pays cités ; néanmoins, depuis ses origines, le *ratio* du bicamérisme a été d'inclure un groupe différent d'individus dans le processus de prise de décision, afin d'obtenir une base de représentation distincte qui a donné lieu à des chambres distinctes avec des perspectives et des types de membres différents¹²³.

b. Genre

175. Un autre aspect pertinent est le sexe des membres de la chambre haute. Dans certains cas, des intégrations paritaires ou des quotas de candidatures réservés aux femmes sont établis.

176. Les pays qui ont mis en place des systèmes de quotas par sexe pour la composition des chambres basse et haute sont les suivants : France, dans les départements qui élisent les sénateurs à la proportionnelle, la loi impose que les listes soient composées alternativement d'un candidat de chaque sexe ; Italie, le genre est une exigence pour la composition des listes électorales des deux chambres ; Mexique, la règle de la parité est prévue pour tous les postes de la fonction publique, les partis doivent garantir que la liste des candidats à la représentation proportionnelle pour le Sénat doit être composée alternativement d'hommes et de femmes ; Espagne, la liste des candidats au Sénat doit être aussi proche que possible de l'équilibre numérique entre les hommes et les femmes, la règle pour toutes les élections est qu'aucun sexe ne peut être représenté sur les listes à plus de 60 pour cent et que la répartition entre les sexes ne doit pas dépasser deux tiers pour un tiers ; et en Tunisie, la Constitution exige la parité hommes-femmes dans les assemblées élues.

177. D'autres pays, bien que n'ayant pas de règles de parité, disposent d'autres mécanismes pour parvenir à une représentation significative des femmes au sein de la chambre haute, par exemple : au Canada, bien qu'il n'y ait pas d'obligation constitutionnelle d'atteindre la parité au Sénat, celle-ci a été effectivement atteinte par une politique de nomination qui garantit la diversité au sein de la chambre haute (en mai 2023, sur les 90 sénateurs en exercice, 48 sont des femmes, y compris le président de la Chambre¹²⁴) ; en Irlande, il n'y a pas d'obligation de parité,

¹¹² 35 ans pour la chambre haute, 25 ans pour la chambre basse.

¹¹³ 30 ans pour la chambre haute, 18 ans pour la chambre basse.

¹¹⁴ 40 ans pour la chambre haute, 21 ans pour la chambre basse.

¹¹⁵ 24 ans pour la chambre haute, 18 ans pour la chambre basse.

¹¹⁶ 40 ans pour la chambre haute, 25 ans pour la chambre basse.

¹¹⁷ 30 ans pour la chambre haute, 25 ans pour la chambre basse.

¹¹⁸ 25 ans pour la chambre haute, 18 ans pour la chambre basse (amendement constitutionnel de 2023).

¹¹⁹ 30 ans pour la chambre haute, 21 ans pour la chambre basse.

¹²⁰ 33 ans pour la chambre haute, 23 ans pour la chambre basse.

¹²¹ 21 ans pour la chambre haute, 18 ans pour la chambre basse.

¹²² 30 ans pour la chambre haute, 25 ans pour la chambre basse.

¹²³ Certaines des secondes chambres portent le nom de « Sénat ». Depuis la Rome antique, cette expression (de *senes*, « anciens ») « évoque l'idée de maturité et les rôles publics appropriés aux hommes âgés dans le cadre patriarcal de la société romaine ». Luigi Capogrossi Colognesi, *Law and the Making of the Roman Commonwealth*, Cambridge University Press, 2018, page 20.

¹²⁴ En 1929, la Commission judiciaire du Conseil privé (qui était alors la dernière cour d'appel du Canada) a décidé, dans l'affaire *Edwards v. Attorney General for Canada* [1930] A.C. 124, que la loi constitutionnelle du Canada, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, devait être interprétée comme ayant « planté au Canada un arbre vivant, capable de croître et de se développer à l'intérieur de ses limites naturelles », et a donc interprété les dispositions de la loi faisant référence à la nomination de « personnes qualifiées » au Sénat comme comprenant les femmes éligibles. La première femme a été nommée au Sénat en 1930. De même, il n'existe pas de système de quotas par sexe imposé par la Constitution pour la chambre basse élue. Lors des dernières élections à la Chambre des communes, 103 femmes ont été élues sur un total de 338 sièges.

mais depuis 2023, les partis doivent sélectionner au moins 40 pour cent de candidates ; si le quota n'est pas atteint, les partis politiques perdront 50 pour cent du financement public ; et en Roumanie, la liste des candidats doit assurer la représentation des deux sexes, mais il n'y a pas de quota spécifique pour les femmes.

V. Conclusions

178. Suite au Séminaire international sur « Le bicamérisme : phénoménologie, évolution et défis actuels d'une "institution contestée" »¹²⁵, la Commission de Venise a entrepris la rédaction de ce rapport visant à identifier les bonnes pratiques en matière de bicamérisme, à la lumière de l'intérêt croissant qu'il suscite au niveau mondial et des occasions qu'il peut offrir dans le contexte d'un recul de la démocratie.

179. Comme l'a déclaré précédemment la Commission de Venise : « Il n'existe pas de règle générale en faveur ou contre le bicamérisme.¹²⁶ » La détermination de la structure interne du corps législatif relève du droit souverain de chaque pays ; il n'existe pas de règles ou d'obligations internationales à cet égard. L'analyse de la nécessité du bicamérisme et la réponse à la question de savoir s'il s'agit d'une nécessité démocratique doivent être effectuées « dans la situation concrète d'un Etat particulier¹²⁷ » et doivent englober une perspective globale de la seconde chambre au sein d'un système constitutionnel particulier.

180. Il n'existe aucune preuve théorique ou empirique montrant que le système monocaméral ou bicaméral est plus démocratique ou plus efficace. Les législatures bicamérales existent également dans des pays relativement petits avec des structures unitaires et des sociétés homogènes, comme la Tchéquie, l'Irlande et la Slovénie, tandis que les parlements monocaméraux existent dans certains États plus grands (Corée du Sud, Ukraine, Türkiye). Par conséquent, chaque État doit décider du modèle à adopter en fonction de ses propres traditions et des spécificités de sa population et de son système politique.

181. Les considérations suivantes devraient être prises en compte. Tout d'abord, le bicamérisme devrait apporter une valeur ajoutée au système politique. En outre, l'existence d'une deuxième chambre est indispensable dans les États fédéraux où elle représente les États fédérés et devrait également être recommandée dans les États régionalisés et décentralisés et les grands pays englobant des cultures différentes ou des communautés ethniquement, linguistiquement ou religieusement diverses. Ainsi, les intérêts spécifiques et légitimes de ces communautés peuvent être représentés au niveau national dans la chambre haute. Dans certaines circonstances, le bicamérisme peut également être une solution pour prévenir les conflits politiques et réguler les tensions communautaires.

182. Le statut juridique des secondes chambres devrait être inscrit dans la constitution nationale et leur fonctionnement devrait être soumis à des garanties constitutionnelles, y compris le statut individuel de leurs membres. Les règles de fonctionnement devraient être réglementées de manière détaillée, prévisible et applicable selon les modalités locales habituelles (par la loi, par des règlements ou par des conventions).

183. Les relations entre les chambres hautes et les chambres basses, ainsi qu'avec les autres organes législatifs du pays (par exemple, au niveau provincial ou régional), devraient être clairement définies, en accordant une attention particulière à la division du pouvoir et du travail entre eux. En outre, face au bloc majoritaire de la chambre basse, la seconde chambre pourrait

¹²⁵ Organisé par la Commission de Venise et le *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales español* (département ministériel du ministère de la Présidence, de la Justice et des Relations avec les Cortes (Parlement) du gouvernement espagnol), les 4 et 5 juillet 2022.

¹²⁶ Commission de Venise, CDL-AD(2022)004, *op. cit.* 34.

¹²⁷ Commission de Venise, CDL-AD(2022)004, *op. cit.* 41.

jouer un rôle de contrepoids et de contre-pouvoir, en mettant en place un système de contrôle et d'équilibre au sein du parlement.

184. De même, la relation de la seconde chambre avec les autres pouvoirs de l'État (l'exécutif, le chef de l'État) devrait être clarifiée par la Constitution, à la lumière du principe de la séparation des pouvoirs et du système d'équilibre des pouvoirs. Le pouvoir gouvernemental de dissoudre la seconde chambre dans les systèmes parlementaires devrait être limité aux cas où la seconde chambre dispose du pouvoir corrélatif d'accorder et de retirer la confiance au gouvernement, ainsi qu'aux cas qui nécessitent la résolution d'un blocage dans des situations extrêmes.

185. La composition de la seconde chambre devrait être fondée sur des critères uniformes, tels que la représentation populaire ou la représentation *sui generis* d'unités territoriales (ou d'autres types d'unités) ayant le même statut juridique. Cela ne signifie pas que d'autres modes de constitution de la chambre haute, fondés sur l'histoire et les traditions du pays, ne sont pas légitimes.

186. Le statut constitutionnel de la seconde chambre, et notamment ses pouvoirs, doit être adapté à la fonction pour laquelle elle a été créée. Dans ces matières, elle doit bénéficier au moins d'un droit consultatif, garanti par le droit de veto suspensif. Plus un régime constitutionnel attache de l'importance aux intérêts représentés à la chambre haute, plus les pouvoirs de la seconde chambre doivent être renforcés.

187. Lorsque des pouvoirs plus importants, tels qu'un veto absolu, ou même des pouvoirs égaux à ceux de la première chambre dans un bicamérisme symétrique, sont confiés à la seconde chambre, des mécanismes antiblocages efficaces pour résoudre les désaccords entre les deux chambres doivent être mis en place pour éviter les blocages sans transformer la seconde chambre en un fardeau inutile et redondant perçu comme nuisant à l'efficacité des procédures de prise de décision.

188. Les secondes chambres sont des organes représentatifs, des composantes du pouvoir législatif, et leurs membres doivent donc se voir accorder les droits qui leur permettent d'exercer leurs fonctions. À cette fin, il faut leur accorder ce que l'on appelle des droits statutaires qui garantissent leur indépendance, c'est-à-dire une protection contre les influences extérieures illégitimes. Pour ce faire, la législation nationale doit garantir l'immunité, des règles en matière de conflits d'intérêts (incompatibilité) et un soutien financier couvrant au moins les frais encourus dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, les droits de participation¹²⁸ des membres de la chambre haute doivent être garantis dans le cadre de lois nationales ou de règlements législatifs permanents.

189. Les membres de la seconde chambre devraient avoir des droits égaux, mais cela n'exclut pas la possibilité que les groupes de représentants formant une majorité dans la chambre puissent avoir une influence réelle plus importante sur le fonctionnement de la chambre. Sauf s'il existe d'autres raisons impérieuses de ne pas le faire, le principe d'un mandat libre et indépendant devrait être accordé, ce qui signifie que les membres de la chambre ne peuvent recevoir d'instructions ou être rappelés par quiconque pendant leur mandat. Dans le même temps, les secondes chambres devraient avoir la possibilité d'associer à leur processus décisionnel toutes les parties prenantes, les organismes publics et les ONG concernés par les questions qu'elles traitent.

190. À cet égard, il convient de noter que le bicamérisme pourrait constituer l'un des moyens pour renforcer la démocratie représentative, dans la mesure où une deuxième chambre pourrait

¹²⁸ Droit d'assister aux sessions et réunions des chambres, droit de parole, liberté d'expression parlementaire, droit de poser des questions, droit de faire des propositions, droit de former des groupes politiques, droit d'être élu à une fonction parlementaire, droit de participer à la prise de décision (droit de vote).

fournir un forum inclusif qui pourrait offrir une meilleure représentation à divers groupes de la société dont la voix a du mal à se faire entendre, par exemple les femmes, les réfugiés, les migrants, les personnes handicapées, les minorités ethniques ou linguistiques.

191. Le rôle complémentaire des secondes chambres dans les situations de crise, qu'elles soient causées par des facteurs internes ou externes, ne doit pas non plus être sous-estimé. En outre, l'approbation par les chambres basse et haute du parlement peut renforcer la légitimité des modifications constitutionnelles.

192. Lorsque le bicamérisme n'est pas une solution viable ou recommandable, il convient d'envisager la possibilité de créer d'autres organes, tels qu'une conférence intergouvernementale des régions ou des plates-formes similaires, qui pourraient remplir les fonctions d'une deuxième chambre et qui pourraient être mieux adaptés pour le faire parce qu'ils sont moins coûteux en termes de responsabilité politique, d'implications financières et de risques pour la prise de décision en temps utile.

193. Enfin, il convient de noter que le bon fonctionnement de la démocratie dépend dans une large mesure de la manière dont les processus et procédures démocratiques sont perçus. Dans ce contexte, il est important de souligner que le bicamérisme n'est pas une fin en soi, mais qu'il doit servir un objectif valable, et que cet objectif doit être visible pour tous. À cette fin, les travaux d'une seconde chambre devraient toujours être transparents et bénéficier d'une publicité et d'une visibilité, y compris la publication de ses ordres du jour, de ses délibérations et de ses décisions, afin que le public soit conscient de ses travaux, des raisons qui motivent ses décisions et de la valeur ajoutée qu'elle apporte au système constitutionnel.