
PHILIPPE LAUVAUX

QUAND LA DEUXIÈME CHAMBRE S'OPPOSE

QUE L'OPPOSITION SOIT DE LA VOCATION d'une chambre haute n'est pas une évidence. Bonald : « Les pairs sont contre les communes les représentants des besoins de l'État et les défenseurs de ses intérêts ; et par ce mot *contre* il ne faut pas entendre opposition mais tutelle¹. » Tant que la chambre haute a été constituée historiquement dans une grande position, cet irénisme pouvait trouver un appui dans la modération (non dénuée de condescendance) de la chambre elle-même. Le devoir d'opposition n'est pas appelé par une plénitude d'autorité mais s'exerce à proportion du refus de l'influence légitime qu'une autorité peut traduire. Et, en ce sens, la vocation oppositionnelle de la chambre haute est aussi ancienne que son institution. Ainsi Montesquieu : « Il y a toujours dans l'État des gens distingués par la naissance, les richesses ou les honneurs ; [...] La part qu'ils ont à la législation doit donc être proportionnée aux autres avantages qu'ils ont dans l'État : ce qui arrivera s'ils forment un corps qui ait le droit d'arrêter les entreprises du peuple, comme le peuple a le droit d'arrêter les leurs. » Ce pouvoir d'empêcher s'est fréquemment exprimé dans l'histoire des débuts du parlementarisme. Il tend à s'inscrire naturellement dans la dialectique parti de l'ordre/parti du mouvement, illustrée exemplairement en Grande-Bretagne par la longue résistance de la Chambre des lords contre le *Reform Bill* dans le premier tiers du XIX^e siècle. Mais il s'inscrit aussi dans le schéma du pouvoir modéra-

81

1. « Cette tutelle de l'État attribuée spécialement à la Chambre des pairs, nommée pour cette raison chambre haute, est le fonds, l'essence, la raison de ces deux institutions », Ch. DD., séance du 30 octobre 1816, *Opinions prononcées à la Chambre des députés*, in *Œuvres*, Bruxelles, 1845, t. VI, p. 338.

82 teur opposé à celui, impulsif, de la chambre basse, quelles que soient les « entreprises » que soutient la majorité de celle-ci. Ce qu'illustre le rôle de la Chambre des pairs, aux débuts de la Restauration, face à la Chambre introuvable, et, plus tard, en 1826-1827, lorsqu'elle impose le retrait des projets de loi sur la presse et sur le droit d'aînesse. Villèle évoquera dans ses mémoires « ces figures sénatoriales chargées d'années et de méfaits politiques ». Sous l'assemblée élue en 1871, la question du Sénat est au cœur du compromis constituant, puisqu'elle conditionne l'acceptation par la majorité monarchiste de la forme républicaine de gouvernement. Se démarquant de la tradition révolutionnaire de 1789 et 1848, que Victor Hugo, ancien pair du régime de Juillet, ranimait par sa mise en garde célèbre : « Défense de déposer un Sénat le long de la Constitution », les républicains modérés font œuvre de pragmatisme en acceptant le Sénat pourvu qu'il soit en son entier issu du suffrage. Contre la logique oppositionnelle de la droite, la gauche fait un pari sur l'avenir en envisageant une logique de collaboration. Ce pari est gagné dès 1879. Il lui assure de pouvoir imposer, par la révision de 1884, une configuration favorable à une telle logique. Un élément décisif du compromis constituant, portant sur le mode de suffrage (une commune, une voix), par un effet de cette révision, est abrogé. Son maintien éloignait à ce point la composition du Sénat de celle la Chambre qu'il ne pouvait qu'appeler nativement un « désir d'empêcher » de la part de la chambre haute. Certes, le Sénat de la III^e République est néanmoins toujours resté en mesure d'imprimer sa marque dans l'exercice, partagé à égalité avec la Chambre, de la fonction législative et d'y exercer le rôle de frein qu'en 1873, face au projet de « Grand Conseil » du duc de Broglie, Paul Lacombe jugeait pourtant, dans une brochure intitulée *La Question de la deuxième chambre*, déjà dépassé. Ce rôle de frein, en matières de réformes, joué de façon récurrente, devait trouver sa manifestation la plus notable dans l'établissement de l'impôt sur le revenu, proposé en 1896 par Léon Bourgeois, renversé de ce fait, et qui n'a abouti qu'en 1917. Mais le Sénat, comme y insistait François Goguel, s'est toujours gardé de prendre des positions politiques directement contraires à celles de la Chambre. Ceci se vérifie en particulier lors de la crise présidentielle de 1924 mais aussi sous le Front populaire : libre de ses impulsions, le Sénat aurait renversé le gouvernement Blum dès ses débuts ; mais il attendit pour le faire que celui-ci fût en difficulté avec sa majorité à la Chambre, parce qu'il a toujours évité de prendre l'initiative d'un conflit avec celle-ci. L'épisode du Front populaire a néanmoins laissé des traces. On lui doit

la tentative de retour au modèle révolutionnaire du monocamérisme dans le projet constitutionnel d'avril 1946, puis le statut amoindri du Conseil de la République dans la Constitution de 1946. On relève ici une tendance constante en la matière, que vérifie l'analyse comparatiste : la deuxième chambre peut certes bien s'opposer, mais c'est au risque de représailles. L'exemple parallèle de la Chambre des lords est là pour l'attester, mais il est loin d'être isolé.

Dans l'éventail contemporain du bicamérisme – où on ne parle plus guère de « chambre haute » (mais on observe que c'était déjà le cas pour Lacombe sous la République des ducs) –, l'enquête sur la fonction oppositionnelle de la deuxième chambre suppose en premier lieu certaines exclusions. Celles-ci sont déterminées par la nature des régimes considérés : la notion d'opposition ne revêt son sens complet que dans les régimes parlementaires, où elle s'exerce non seulement contre l'exécutif mais aussi contre la majorité de la première assemblée, qui le soutient et dont éventuellement il procède. Pour cette raison, le rôle du Sénat américain ou du Conseil des États en Suisse ne seront pas envisagés ici. Pour les pays dotés d'un régime parlementaire, l'étude des capacités d'opposition de la deuxième chambre peut être effectuée sous l'angle le plus classique des conditions et des effets.

83

VARIABLES DÉTERMINANTES

Les capacités d'opposition de la deuxième chambre sont soumises à des conditions envisageables à travers une série de variables. Il n'y a pas lieu de revenir sur la première, la nature du régime, qui détermine des oppositions se différenciant également par leur nature. Une autre variable, qui paraît généralement la plus spécifique s'agissant des deuxièmes chambres, est celle du mode de désignation. À l'inverse des assemblées appelées naguère chambres basses, qui procèdent toutes dès longtemps de l'élection directe et sont renouvelées intégralement, les deuxièmes chambres continuent de connaître des modalités de recrutement et de renouvellement qui signalent un degré d'adéquation plus ou moins fort au principe de légitimité démocratique. Néanmoins, ce degré ne se trouve pas toujours en corrélation directe avec le rôle effectif des deuxièmes chambres dans leur fonction d'opposition. Les deux variables suivantes sont relatives à l'étendue des pouvoirs de la deuxième chambre et coextensives. En premier lieu, il paraîtrait logique qu'un Sénat ne puisse s'opposer que si la Constitution lui en donne la possibilité. S'agissant du pouvoir de renverser le gouvernement, l'incerti-

tude que cultive la loi du 25 février 1875 a nourri en doctrine une polémique ardente. Mais cette variable de l'habilitation constitutionnelle doit être maniée avec précaution. D'une part, certaines deuxième chambres n'utilisent pas, ou plus, les pouvoirs qui leur sont constitutionnellement reconnus et leur donneraient la capacité de s'opposer: ainsi au Canada. D'autre part, et c'est la seconde variable dans cet ordre, le droit strict peut s'être élargi par convention et la deuxième chambre exercer des pouvoirs plus étendus, sous l'angle de cette capacité, que ceux qui lui sont explicitement reconnus: c'est le cas en Australie. Ces deux variables interfèrent avec la précédente – celle de la légitimité démocratique – et avec la suivante, non moins classique et qui servira ci-dessous de fil conducteur: le lien entre le bicamérisme et le principe fédéral.

84 On distingue habituellement le bicamérisme classique parce qu'il procède d'une tradition plus ou moins assumée (mais aussi encore d'une option, délibérée, dans les démocraties restaurées de Pologne et de Roumanie) et qui concerne les États unitaires, du bicamérisme structurel, présenté comme une caractéristique constitutive, et donc nécessaire, des États dotés d'une structure fédérale. Cependant, si tous les États fédéraux ont effectivement une deuxième chambre (encore que le cas ait été envisagé à cet égard d'une assemblée unique distribuée en divers comices), celle-ci n'opère pas toujours en relation avec le principe fédéral. Or c'est ce principe qui conditionne largement la possibilité de majorités politiquement divergentes entre les deux chambres et, en conséquence, la vocation oppositionnelle de la seconde à l'encontre de la première et du gouvernement qu'elle soutient.

BICAMÉRISME CLASSIQUE

Dans beaucoup d'États unitaires, le type classique du bicamérisme, issu de la tradition anglaise, a été remis en question à mesure que se sont démocratisées les institutions politiques. Mais, au-delà de ce constat global, qui relève un peu du truisme, se présentent des situations assez variées, dépendant de manière diversifiée des modes de désignation et des pouvoirs reconnus à la deuxième chambre.

Quelques pays européens, le Danemark et la Suède, la Croatie plus récemment, sont passés au monocamérisme, sans cause et sans crise politiques, comme par une sorte d'obsolescence naturelle de la deuxième chambre, constat qui vaut clairement pour les pays scandinaves. Le Danemark comme la Suède, il est vrai, ont conservé le souve-

nir d'avoir au XIX^e siècle éprouvé durablement une opposition frontale (parfois violente) entre les deux assemblées. En Grande-Bretagne et en France, cependant, l'institution a résisté, en dépit de quelques circonstances périlleuses. Ces deux exemples sont trop connus pour s'y attacher longuement, mais on peut néanmoins relever qu'à la différence de pays où la deuxième chambre a depuis longtemps été politiquement neutralisée – comme aux Pays-Bas (où elle a conservé d'ailleurs, par une survivance, le nom de première chambre) –, la Chambre des lords et le Sénat français ont poursuivi jusqu'à ce jour l'exercice actif d'une fonction d'opposition. Les deux cas sont évidemment très différents. Dès 1911, la Chambre des lords a subi une réduction drastique de ses pouvoirs (voir *infra*). Mais même si elle ne peut plus s'opposer durablement à la majorité des Communes et du gouvernement qui la dirige, elle n'a jamais renoncé à jouer un rôle actif dans la vie parlementaire britannique. Ceci fut favorisé par l'institution de la pairie viagère en 1958, qui lui a conféré à nouveau l'aspect d'une chambre quasi politique. Si la majorité des lords est restée conservatrice, l'absence de contrainte électorale l'a rendue cependant très indépendante du leadership et des gouvernements conservateurs; d'autre part, il existe un groupe important d'indépendants. Il en est résulté, à partir de 1970, une tendance croissante à ne plus assurer aux gouvernements conservateurs la majorité quasi automatique qui existait auparavant. Le cabinet Heath (1970-1974) a été défait vingt-six fois devant les lords; les premier et deuxième cabinets Thatcher, quarante-cinq et soixante-dix fois. Les gouvernements travaillistes Wilson et Callaghan avaient subi plus de trois cents défaites. Quoique limitée, la possibilité d'obstruction des lords a généralement déterminé le gouvernement à chercher un compromis avec la chambre haute. Il en a été ainsi pour le *Parliament Act* de 1999 abolissant l'hérédité, qui a conservé transitoirement quatre-vingt-douze pairs héréditaires dans la Chambre. Même après cette altération profonde de sa composition, elle a continué de batailler contre le gouvernement Blair, notamment à l'occasion du vote sur *The Countryside and Rights of Way Act*, en 2000, texte qui prévoyait l'interdiction de la chasse à courre et contenait une disposition sur le droit de libre circulation sur une notable partie du territoire rural. Elle s'était encore opposée à l'abolition de l'article 28 du *Local Government Act* de 1988 interdisant aux collectivités de favoriser l'homosexualité dans les écoles, conduisant le gouvernement à renoncer à surmonter l'opposition des lords avant les élections suivantes.

Le Sénat français, quant à lui, détient des pouvoirs et des capacités

effectives d'opposition autrement plus importantes. Les instruments constitutionnels de l'opposition qu'il est à même d'employer sont ressortis augmentés par les suites d'un paradoxe assez connu. Le Sénat a été conçu, en 1958, sous l'emprise d'une prévision (démentie guère après de la façon la plus inattendue), qui consiste à établir la seconde chambre de telle sorte qu'elle puisse servir d'appui naturel au gouvernement contre la première (c'est sa vocation classique) ou au défaut de la première, si le gouvernement ne peut s'y soutenir, du fait de l'absence de majorité. C'est donc cette précaution demeurée inutile qui a fondé en quelque sorte négativement la capacité et le pouvoir d'opposition du Sénat en France, lesquels lui font une position unique parmi les assemblées procédant du suffrage indirect et dans un État unitaire. L'égalité de pouvoir qu'il exerce avec l'Assemblée nationale en matière de révision constitutionnelle et de lois organiques le concernant est la pierre angulaire et la garantie de son rôle politique actif. Le Sénat a été ainsi en mesure de s'opposer à d'importants projets de réforme constitutionnelle, mais aussi de subordonner son accord à la condition que la réforme projetée comporte pour lui des avantages. C'est ce qui s'est produit lors de la révision préalable à la ratification du traité de Maastricht (25 juin 1992) : le Sénat a obtenu que la loi organique sur le droit de vote des ressortissants de l'Union européenne aux élections municipales ne puisse être adoptée qu'avec son consentement. Mais, dans plusieurs autres cas, c'est une attitude d'opposition dure qui a prévalu. En témoignent notamment le blocage des projets relatifs à la saisine directe du Conseil constitutionnel par les justiciables ou à l'extension du champ du référendum.

PRINCIPE FÉDÉRAL

Parmi les États fédéraux, il faut faire une distinction entre ceux où le bicamérisme est effectivement structurel, et opère donc dans le plan et la logique du principe fédéral, et ceux où bicamérisme et fédéralisme, juxtaposés par hasard, tradition ou conformisme institutionnel, n'entretiennent pas ou peu de rapports fonctionnels. Les premiers, paradoxalement, sont les moins nombreux. Il s'agit de l'Australie, conforme sur ce point au modèle constitutionnel américain, de l'Union indienne et de la République fédérale d'Allemagne. Le cas de l'Allemagne induit à rappeler une autre distinction classique que l'on opère entre chambre haute de type conseil, dont elle demeure le seul exemple, et chambre haute de type sénat. Dans le premier cas, les membres de la chambre

sont des délégués des États fédérés, normalement des agents du pouvoir exécutif; ils sont en conséquence liés par le mandat de leur gouvernement et se prononcent par un vote global lors des délibérations. Dans le second cas, les membres sont des parlementaires, dotés d'un mandat représentatif, et leur vote est libre et individuel. Cette distinction n'a pas seulement, pour notre propos, une portée juridique: elle implique des styles d'opposition très différents dans la pratique.

Pour illustrer ceci, on évoquera les exemples de l'Australie et de l'Allemagne, exemples contrastés mais qui convergent pour démontrer l'importance du principe fédéral. En Australie, le Sénat est de type américain, c'est-à-dire paritaire. Les élections au Sénat (depuis 1949) ont lieu à la proportionnelle alors que la Chambre des représentants, dont la durée du mandat est deux fois moindre et le renouvellement intégral, est généralement dissoute avant terme, et est élue selon un mode de scrutin du type majoritaire. Ceci favorise les majorités discordantes entre les deux assemblées, avec les inconvénients que cela implique dans un système bipartisan. Les chambres ont en principe des pouvoirs égaux. Toutefois, en vertu de l'article 53 de la Constitution fédérale, le Sénat a des pouvoirs limités en matière financière. En dépit de cette exception à l'égalité de principe et des diverses restrictions que porte le texte, rien dans la Constitution australienne ne semble interdire au Sénat de refuser une loi de finances, malgré certaines opinions contraires, principalement fondées sur ce que, jusqu'en 1974, la chambre haute ne s'est jamais avisée d'exercer ce pouvoir que la Constitution ne lui attribue donc pas explicitement. Cette question a été au centre d'une crise constitutionnelle en 1975 parce qu'en se prononçant sur la portée des pouvoirs du Sénat en matière financière, on déterminait en conséquence s'il pouvait mettre en jeu indirectement la responsabilité gouvernementale. Cette crise a été marquée par des événements institutionnels sans précédent: à la suite du blocage du budget par le Sénat (pour la seconde année consécutive), le gouvernement travailliste majoritaire à la Chambre des représentants a été révoqué par le gouverneur général qui a décidé la dissolution simultanée des deux chambres sous la responsabilité d'un cabinet libéral minoritaire, qui devait ensuite emporter les élections et rétablir la concordance des majorités. Elle signale la situation la plus paroxystique de la force d'opposition d'une deuxième chambre à l'époque contemporaine, alors même que les partis hostiles au gouvernement n'y avaient pas la majorité – trente sénateurs contre trente, d'où le blocage mais non le rejet du budget. Cette situation ne s'est pas reproduite depuis lors, mais la

doctrine politiste australienne continue d'insister sur le rôle notablement plus actif joué par le Sénat tant dans l'exercice du contrôle gouvernemental que de la fonction législative, tout en rappelant que l'effectivité de ce pouvoir est toujours dépendant de la situation, majoritaire ou non, de l'opposition dans la haute Assemblée. La forte capacité oppositionnelle du Sénat australien est ainsi déterminée par sa légitimité démocratique, avec un mode de scrutin distinct restituant un rôle actif aux petits partis, qui s'exprime à travers le principe fédéral de représentation des États par la chambre haute.

88 À cet égard, la situation apparaît de prime abord assez différente en Allemagne. La Loi fondamentale de 1949 ne s'est pas inspirée, en ce qui concerne la composition de la deuxième chambre, des principes d'élection et de représentation paritaire qui prévalent notamment dans les systèmes fédéraux américain et australien. Elle est revenue au modèle de 1871 en faisant du Bundesrat un conseil de ministres caractérisé par un système de pondération des votes exprimés en bloc selon les instructions reçues de leurs gouvernements. La légitimité démocratique de la chambre haute, si celle-ci ne procède pas en soi de l'élection, résulte de ce que ses membres représentent les diverses majorités parlementaires à l'échelon des Länder. La composition particulière du Bundesrat renforce son efficacité, en raison de la puissance administrative qu'elle implique et de l'expérience gouvernementale de ses membres. Cette puissance administrative est garantie par le fait que la grande majorité des règlements pris par le gouvernement fédéral requièrent l'approbation du Bundesrat, dès lors que les Länder ont pour mission d'appliquer les lois fédérales en tant que compétence propre (art. 89 II LF). Pour l'exercice de la fonction législative, la Loi fondamentale organise un système complexe et original, qui concilie la primauté de la chambre basse et l'égalité des pouvoirs dans les matières qui concernent le fonctionnement du système fédéral. En conséquence, le bicamérisme est inégalitaire, mais ce caractère repose essentiellement sur la distinction entre les lois qui ont un contenu fédératif, et qui requièrent l'approbation positive du Bundesrat, et les lois à l'endroit desquelles ce dernier ne peut exprimer qu'un veto suspensif, susceptible d'être levé par le Bundestag à la majorité qualifiée. C'est là qu'intervient l'une des dispositions les plus originales de la Loi fondamentale. Aux termes de l'article 77-4 LF, deux hypothèses sont envisagées : soit le Bundesrat s'oppose à la majorité de ses voix (la moitié plus un de son effectif légal) et le Bundestag peut surmonter ce veto à la même majorité ; soit le Bundesrat exprime son opposition à la majorité

des deux tiers de ses voix, et elle ne peut être levée qu'à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, pourvu qu'elle corresponde évidemment au moins à la majorité des membres exigée dans l'hypothèse précédente. Le veto du Bundesrat est opposable après l'adoption des projets de loi par le Bundestag, mais aussi seulement après l'échec d'une procédure de conciliation. « Si la procédure de conciliation aboutit positivement dans un grand nombre de cas, écrit Armel Le Divellec, il n'en reste pas moins que le Bundesrat peut maintenir son veto absolu pour la moitié des textes législatifs, tandis que son veto suspensif peut éventuellement avoir un effet absolu *de facto*, s'il est adopté à la majorité des deux tiers. » Par ailleurs, le Bundesrat est parvenu à imposer une conception extensive du veto absolu. Ceci s'explique notamment par le fait que la multiplication des compétences fédérales a impliqué une augmentation considérable des décisions qui, bien qu'étant prises au niveau de la Fédération, concernent également les Länder. Tel est, par exemple, le cas en matière de répartition des ressources financières.

89

Le rapport des forces politiques au sein du Bundesrat se trouve dès lors constituer un élément essentiel de la liberté d'action du gouvernement fédéral. Entre 1969 et 1982, celle du gouvernement social-libéral a été souvent freinée par le maintien d'une majorité chrétienne démocrate à la deuxième chambre, qui d'emblée devait manifester qu'elle entendait utiliser le Bundesrat comme instrument de son opposition. Durant cette période, Helmut Kohl, chef d'un gouvernement de Land, pouvait s'exprimer ouvertement comme leader de l'opposition fédérale au Bundestag (le droit de parole des membres du Bundesrat dans la première chambre étant garanti par la Loi fondamentale). Et le Bundesrat a effectivement offert à l'opposition CDU-CSU un puissant moyen de blocage des initiatives du gouvernement. La commission mixte de conciliation a été ainsi réunie 104 fois durant la VII^e législature. Les premiers mandats du chancelier Kohl sont ensuite marqués par un retour à la concordance des majorités. Mais durant les derniers (1991-1997), c'est le SPD qui détient la majorité au Bundesrat et qui réussit même, entre 1994 et 1996, à atteindre celle des deux tiers. Il aurait ainsi été en position (si un certain nombre de voix n'avaient été neutralisées par des accords locaux de coalition) de bloquer même les projets de loi simple, sans contenu fédératif, puisqu'il n'existe pas au Bundestag une majorité parallèle des deux tiers en faveur du gouvernement pour surmonter le veto. En octobre 1997, l'accession au pouvoir de la coalition rouge-verte dirigée par M. Schröder permet de revenir à nouveau à la concordance. Mais, dès 1999, l'opposition emporte la plupart des élec-

tions régionales et contrôle la majorité avec laquelle le chancelier est contraint à composer, en particulier depuis le début de son second mandat (octobre 2002), en vue de mener à bien son programme de réformes. En mars précédent, le projet de loi sur l'immigration avait été considéré comme rejeté par le Bundesrat à la suite d'un arrêt du Tribunal constitutionnel qui a annulé les votes du Land de Brandebourg pour non-respect de l'exigence de l'expression globale posée à l'article 51-III LF (arrêt du 18 décembre 2002). Mais le style d'opposition du Bundesrat n'est pas dominé par une logique d'affrontement. Il ne s'exprime pas de la même manière que dans une assemblée parlementaire classique. Les membres, en particulier, ne siègent pas par groupes politiques. Il faut aussi rappeler les compétences des Länder en matière d'exécution du droit fédéral. Les projets de règlements fédéraux qui sont soumis à l'approbation du Bundesrat sont généralement le fruit d'une collaboration entre les départements fédéraux et ceux des Länder. L'opposition éventuelle du Bundesrat est normalement plus orientée vers la défense des intérêts des Länder que dans le sens d'une mise en cause générale de la politique du gouvernement fédéral. C'est notamment le cas dans les débats budgétaires. De ce point de vue, on doit d'abord mentionner que la loi de finances annuelle a toujours été considérée comme n'étant pas une loi à contenu fédératif, requérant l'approbation du Bundesrat, bien que la Loi fondamentale ne précise rien à cet égard. Il est néanmoins très rare que le Bundesrat, lorsqu'il est contrôlé par l'opposition, demande la réunion de la commission de conciliation. Car les Länder n'ont évidemment aucun intérêt à retarder l'exécution du budget, dont dépendent les ressources qu'ils reçoivent de l'État fédéral. « L'originalité structurelle du Bundesrat, relève encore Armel Le Divillec, explique enfin que celui-ci n'a jamais cherché à "contrôler" directement le gouvernement fédéral (à l'extrême, en tentant de lui imposer une responsabilité politique). Même si on a parfois pu lui reprocher de s'ériger en contre-gouvernement (*Gegenregierung*) – l'expression était polémique –, la chambre des États s'est toujours contentée d'utiliser au maximum ses droits de veto pour peser, de l'extérieur, sur la politique gouvernementale. Une pareille autolimitation doit sans aucun doute beaucoup à la nature organiquement « exécutive » de l'organe lui-même. Le sort réservé aux grandes décisions politiques en témoigne: quoique très controversées, elles ont été finalement généralement acceptées par le Bundesrat... »

En 1996, une commission d'enquête parlementaire a été chargée d'examiner s'il était opportun de transformer le Bundesrat en sénat,

élu directement par la population ou par les assemblées des Länder. La commission a estimé « que la population d'un Land ne serait pas mieux représentée au sein d'un sénat, que cette représentation serait simplement "en double exemplaire" et qu'en dernier ressort l'influence des Länder ne serait pas accrue, mais diminuée ».

La comparaison entre l'Australie et l'Allemagne met ainsi bien en évidence, en particulier dans le domaine de la législation financière, l'écart entre les logiques institutionnelles de la deuxième chambre du type sénat et de celle du type conseil. Mais les deux modèles demeurent convergents pour mettre en valeur le principe fédéral comme condition d'une opposition efficace.

Le propos peut ensuite être illustré *a contrario* par les exemples d'États fédéraux où la deuxième chambre ne bénéficie pas de la dynamique impliquée par le principe fédéral. Le cas le plus ancien et le plus classique est celui du Canada. Les sénateurs y sont nommés jusqu'au terme de l'âge légal de leurs fonctions (75 ans) par l'exécutif fédéral, sur une base régionale et non celle des provinces fédérées, et dès lors privés à la fois de légitimité démocratique et fédérale. En principe, les deux chambres disposent de pouvoirs égaux en matière législative. Une commission de conciliation peut être réunie en cas de différend persistant et à défaut d'accord le projet est rejeté. Toutefois, en pratique, le Sénat renonce le plus souvent à ses objections et évite les conflits avec la Chambre des communes et le gouvernement. Le bicamérisme canadien ne donne donc pas lieu à une opposition politique de la deuxième chambre. Un deuxième exemple d'ineffectivité du principe fédéral aboutissant à la neutralisation de la Chambre des États est celui de l'Autriche. Les membres du Bundesrat sont élus par les diètes des Länder et révocables par elles. Mais la plupart des projets de loi importants sont soustraits à la compétence du Bundesrat. Dans les autres matières, il dispose pour manifester son opposition d'un délai de deux mois, mais ce veto peut être levé à la chambre basse par une délibération dite « d'inertie » prise à la majorité absolue. Le seul pouvoir dont dispose la deuxième chambre est donc de contraindre la première à une seconde lecture d'un texte.

En Belgique, l'instauration officielle du fédéralisme par la révision constitutionnelle de 1993 n'a pas entraîné celle d'un sénat de type fédéral. Le Sénat belge reste composé majoritairement de membres désignés par le corps électoral, réparti sur une base linguistique. Les élus indirects représentant les communautés et régions ne disposent que de

20 sièges sur 71. Depuis 1993, le Sénat ne peut plus engager la responsabilité du gouvernement. En matière législative, le bicamérisme, jadis égalitaire, a aussi été réformé en vue de réduire le mécanisme de la navette. Le Sénat devient une chambre de réflexion par opposition à la Chambre des représentants qui conserve son rôle essentiel d'assemblée politique. Cette évolution, depuis longtemps déjà, était perceptible. En effet, dans la pratique parlementaire, les projets politiquement sensibles, une fois adoptés dans une chambre, ne pouvaient plus guère être remis en question ni même réellement amendés par l'autre chambre. Le fonctionnement du Parlement traduisait ainsi un monocamérisme de fait. Le système issu de la révision de 1993 tient compte implicitement mais de façon très prégnante de cette pratique et des conditionnements qu'elle est appelée à continuer de produire.

92 L'Espagne et l'Italie, pour n'être pas, à ce jour, devenus officiellement des États fédéraux, présentent ce trait commun d'une élection de la deuxième chambre par les citoyens de l'État central. Ceci résulte, en Italie, d'une continuité avec l'État unitaire, et, en Espagne, d'une sorte d'erreur de perspective du Constituant de 1977. Ainsi l'élection des sénats italien et espagnol reste une élection nationale, car le Sénat italien est celui de la République et les sénateurs représentent la nation, tandis que, si le Sénat espagnol est « la chambre de représentation territoriale » (art. 69 de la Constitution), cette expression ne doit pas s'entendre comme signifiant la représentation propre des communautés autonomes. Les sénateurs qui ne sont pas élus directement à l'échelon des provinces mais par les parlements des communautés représentent une faible minorité de l'effectif du Sénat.

Les pouvoirs des sénats italien et espagnol sont d'une importance très différente. Le bicamérisme est strictement égalitaire en Italie, où le gouvernement est responsable devant les deux chambres ; l'égalité est aussi bien la règle en ce qui concerne l'exercice du pouvoir législatif. Cette égalité existe dans la pratique. En effet, le gouvernement veille à déposer les projets de loi en nombre égal devant chacune des chambres et la discussion des lois budgétaires ainsi que les débats sur la confiance sont portés, en premier lieu, alternativement devant chacune d'elles. En l'absence d'une commission mixte de conciliation, la navette parlementaire pourrait être illimitée. Dans la Constitution espagnole, au contraire, a prévalu le principe d'un bicamérisme très atténué : d'une part, seul le Congrès des députés investit le président du gouvernement et peut mettre en jeu sa responsabilité ; d'autre part, l'opposition du Sénat à un texte adopté par le Congrès peut être surmontée immé-

diatement par celui-ci à la majorité absolue de ses membres, et peut encore l'être à la majorité ordinaire au terme d'un délai de deux mois, sauf pour les lois organiques. Le Sénat possède cependant un pouvoir de veto en matière de révision constitutionnelle. Le trait commun entre ces deux sénats démocratiques mais dépourvus de légitimité fédérale est l'absence de rôle oppositionnel, ce qui les rapproche aussi du Sénat belge. Dans les trois cas, la non-implication du principe fédéral se traduit par des modes d'élection et une durée de mandat aboutissant à faire de la deuxième chambre une réplique conforme de la première, à laquelle elle n'éprouve aucune raison politique de s'opposer.

L'opposition de la deuxième chambre est génératrice de blocages auxquels le système constitutionnel s'avère plus ou moins capable d'apporter des remèdes. Dans nombre d'États, la Constitution elle-même les prévoit; dans d'autres, c'est la pratique politique qui a produit les solutions, mais celles-ci s'analysent parfois en termes de sanction. Ces deux types de modalités ne sont pas exclusifs l'un de l'autre.

93

PROCÉDURES DE CONFLIT

Des modalités de résolution des conflits survenant entre les chambres ont peu à peu été intégrées dans les constitutions des États à Parlement bicaméral, mais cette démarche est loin d'avoir été systématique. Il suffit à cet égard d'évoquer l'Italie – comme aussi la Belgique avant 1993 –, pays où a subsisté un bicamérisme strictement égalitaire mais où la navette pourrait en principe ne pas connaître de limites. Un seul remède se présente alors, du reste prévu par la Constitution, mais sans lien exprès avec cette seule hypothèse de conflit: c'est la dissolution. Dans la variante la plus ancienne, celle des chambres hautes héréditaires, il ne peut s'agir que de la dissolution de la chambre élue. Tel est donc encore le schéma de la crise de 1909-1911 en Grande-Bretagne: lorsque la Chambre des lords fait une ultime tentative de mise en œuvre de ses pouvoirs effectifs en s'opposant au budget, elle finit par être réduite par le jeu de la dissolution de la Chambre des communes. Cette dissolution n'intervient pas contre la majorité de la chambre élue mais plutôt en sa faveur, afin de la faire réélire, le corps électoral étant sollicité, en principe, de se prononcer contre les prétentions de la chambre haute. Mais même s'il les désavoue, la question n'est pas encore constitutionnellement résolue pour autant. L'autre remède, qui affecte cette fois la chambre haute, est celui du *packing*, de la fournée de pairs. En 1910,

après une première dissolution et la victoire du gouvernement libéral, les lords ne se sont pas inclinés d'emblée: il fallut pour cela une seconde dissolution et la menace d'un *packing*. Cette mesure est la seule envisageable pour forcer la résistance d'une chambre non élue et non sujette à dissolution. On relève une survivance de cet archaïsme au Canada où, en vertu d'une loi de 1915, dite du surnombre, l'exécutif peut nommer deux sénateurs supplémentaires dans chacune des régions, prérogative utilisée pour la première fois en 1990. Dans l'Union indienne, en revanche, la chambre haute est indissoluble mais élue par les parlements des États. Dans cette hypothèse, la dissolution de la chambre basse est l'unique moyen utilisable pour tenter de surmonter, par un appel au corps électoral à caractère référendaire, la résistance de la chambre haute. C'est ce qui s'est produit en 1970 lorsque M^{me} Gandhi décida la dissolution du Lok Sabha, afin d'obtenir un nouveau mandat populaire permettant de vaincre l'opposition de la Chambre des États aux modifications constitutionnelles adoptées par la chambre basse. Le gouvernement ayant obtenu une majorité des deux tiers des sièges dans la nouvelle chambre, la chambre haute n'a pas persisté dans son opposition. Observons qu'en France, dans le même cas de figure (la révision constitutionnelle), cet usage de la dissolution aurait pu, en théorie, être expérimenté. Mais rien ne garantit que le Sénat doive se résigner à suivre le vœu d'une nouvelle Assemblée nationale. Et c'est pourquoi, à défaut d'un moyen constitutionnel incontestable pour vaincre la résistance du Sénat, il a été recouru par deux fois à une solution contestée: le référendum de l'article 11.

Si l'institution d'un Sénat élu, en France, depuis la III^e République, n'a pas entraîné l'attribution à l'exécutif d'un droit de dissolution des deux chambres, ce système avait été adopté dès 1831 par la Constitution belge, avait fait école en Suède, aux Pays-Bas, au Danemark et, enfin, beaucoup plus tard, dans la Constitution italienne de 1947. Il est, selon la théorie classique, corrélatif de la responsabilité du gouvernement devant les deux chambres, et permet ainsi la dissolution soit séparée, soit simultanée de celles-ci. Les cas de dissolution de la seule deuxième chambre sont anciens, sauf en Italie où le Sénat fut dissous en 1953 et 1958, mais pour des raisons exclusivement techniques (assurer des élections simultanées pour les deux chambres).

Le système le plus sophistiqué et le seul expressément conçu dans l'objectif de surmonter l'opposition du Sénat est celui de la Constitution australienne (art. 57). C'est le système de la double dissolution (seule la Chambre est normalement sujette à dissolution) qui est condi-

tionnée – dans certains délais – par des rejets successifs au Sénat d'un projet adopté par la Chambre. À la suite d'une telle dissolution, la Constitution permet la réunion des deux assemblées en session conjointe, ce qui peut renforcer la position du gouvernement majoritaire à la Chambre, en raison du faible effectif du Sénat. Ce système n'a fonctionné qu'une seule fois, en 1974, et n'a pas procuré de solution durable puisque, dès l'année suivante, le Sénat repartait à l'assaut contre le gouvernement, provoquant la grave crise de 1975 et la défaite de la majorité travailliste.

En deçà de ces solutions classiques mais au caractère nécessairement exceptionnel, se situent les procédures de conciliation. La plus commune est celle de la commission mixte. Elle connaît des exceptions paradoxales comme l'Italie, seul régime parlementaire qui ait conservé le bicamérisme égalitaire. Son modèle le plus classique est sans doute celui des *conference committees* du Congrès américain. Ce sont des commissions paritaires et provisoires constituées pour quelques jours; si un accord n'intervient pas à leur stade, le *bill* doit être abandonné. Il existe des équivalents en Suisse; ces commissions sont facultatives et, en cas d'échec, la navette se poursuit ou le projet est abandonné. Dans la logique qui est celle des régimes parlementaires, ce type de commission est formellement proche des modèles précédents et conditionné par le lien unissant l'exécutif à une des chambres du Parlement. L'exemple le plus parlant à cet égard est celui de la V^e République. Aux termes de l'article 45 de la Constitution, les deux chambres sont sur un pied d'égalité, et la navette pourrait donc être perpétuelle, comme sous la III^e République, aussi longtemps que le gouvernement ne suscite pas la réunion d'une commission mixte paritaire. Le pouvoir du dernier mot ne revient donc pas à l'Assemblée nationale comme un droit propre, mais seulement en tant qu'elle n'est pas appelée par le gouvernement qui y dispose d'une majorité à soutenir celui-ci. La logique est différente dans le cas du Bundesrat allemand. La réunion d'une commission de conciliation est un préalable à l'expression de l'opposition de la deuxième chambre s'il s'agit d'un projet pour lequel le Bundestag peut faire prévaloir son dernier mot. En revanche, pour les projets qui doivent obtenir l'accord du Bundesrat, le Bundestag et le gouvernement peuvent, et ont intérêt, à saisir eux-mêmes la commission de conciliation. Celle-ci n'a pas de pouvoir de décision et les propositions de modification du texte qu'elle présente doivent faire l'objet d'un nouveau vote (art. 77-2 LF). Mais, en pratique, les deux chambres se

rangent à son avis et son rôle est déterminant dans le fonctionnement du bicamérisme.

En Belgique, lors de la révision de 1993, la complexité des nouvelles règles de procédure entre les deux assemblées a déterminé la création de la commission parlementaire de concertation, chargée de gérer, en quelque sorte, les difficultés nées de la réforme du bicamérisme. Il appartient à cette commission, mixte et paritaire, d'assurer le règlement des « conflits d'attribution » entre les deux chambres, selon une procédure inspirée à la fois des systèmes allemand et français.

96 Au Japon, existe une commission conjointe des deux chambres, d'autant plus nécessaire que, pour la plupart des projet de lois, le veto de la Chambre des conseillers ne peut être levé par la Chambre des représentants qu'à la majorité des deux tiers. Mais pour les lois de finances et d'approbation des traités, ainsi que pour l'élection du Premier ministre, la volonté de la Chambre des représentants l'emporte, sans exigence de majorité qualifiée, si le recours à la commission conjointe n'aboutit pas à un accord ou si la Chambre des conseillers s'abstient de se prononcer dans un délai de trente jours (cette règle a joué en 1989 pour l'élection du Premier ministre).

En Espagne, en revanche, le faible pouvoir d'obstruction du Sénat en matière législative rendait inutile l'institution d'une commission mixte, ce qui illustre encore *a contrario* la nécessité d'une instance de conciliation dès lors que le bicamérisme démontre des capacités effectives d'opposition.

RÉTORSIONS

La plus ancienne des chambres hautes, et qui a conservé durant tout le XX^e siècle un caractère essentiellement héréditaire dans sa composition a éprouvé la première les conséquences répressives qui s'attachent à la fonction d'opposition. Le *Parliament Act 1911* a réduit la Chambre des lords à un rôle dit de réflexion. Elle conservait le pouvoir de bloquer un projet – sauf en matière financière – pendant une durée de 25 mois. L'opposition des lords au premier gouvernement travailliste d'après-guerre conduisit à la révision du *Parliament Act* en 1949, qui réduit à 13 mois le veto de la chambre haute. Le *Parliament Act* était en effet un dispositif provisoire intervenant dans l'attente d'une réforme de la Chambre des lords, et en particulier de sa composition, qui assurait toujours une majorité au parti conservateur. Plusieurs commissions ont été réunies à cette fin et la menace de l'abolition a

plusieurs fois été brandie par le parti travailliste. L'adoption de *Parliament Act 1999* marque une nouvelle phase transitoire avec l'éviction des pairs héréditaires. La Chambre n'est donc plus composée que de membres nommés. Les modalités d'une réforme définitive restent à l'étude, mais la neutralisation politique en demeure toujours l'objectif sous-jacent.

Le Sénat français a également connu diverses tentatives de rétorsion. La plus mémorable est évidemment celle du général de Gaulle en 1969, tendant à réviser la Constitution par simple référendum, comme en 1962, pour fusionner le Sénat et le Conseil économique et social et le réduire au rang d'instance purement consultative. L'échec de ce référendum, après celui de 1946, sur le projet de Constitution monocamériste, a confirmé l'attachement de la majorité du corps électoral à l'institution sénatoriale. Mais le mode d'élection du Sénat et le blocage qu'il induit quant aux possibilités d'alternance restent très critiqués. En 1998, le Premier ministre, M. Jospin, déclarait que le Sénat constituait une anomalie parmi les régimes démocratiques et qu'il le voyait comme une « survivance des chambres hautes aristocratiques », manifestant au moins par là qu'il ne devait avoir qu'une assez vague idée de ce qu'était une chambre haute aristocratique. Son gouvernement a tenté une réforme, du reste assez limitée, du mode d'élection sénatoriale, en faisant adopter la loi du 2 juillet 2000, mais la portée de cette réforme a été encore réduite par le Conseil constitutionnel qui a censuré l'instauration d'une proportionnalité entre le nombre d'électeurs sénatoriaux d'une commune et sa population. La tentative de rétorsion par le biais d'un changement de la loi électorale n'a pas épargné non plus le Sénat australien, dont la légitimité à la fois démocratique et fédérale n'est pourtant pas contestable. Le gouvernement a en effet, à diverses reprises, agité la menace d'une abolition du mode d'élection proportionnelle du Sénat dans l'objectif d'en écarter la représentation des petits partis, en représailles à leur efficacité dans la fonction oppositionnelle remplie par la chambre des États durant les trois dernières décennies.

97

Au départ d'une réflexion sur le Sénat français, Jean Mastias évoquait dans cette revue (n° 85) « une institution nécessaire mais dont la légitimité est inévitablement remise en cause chaque jour », observant que « c'est le propre de toute seconde chambre, même de celles qui sont devenues inoffensives, comme celle des lords, ou que l'on croit

parvenues au faite envié du bicamérisme égalitaire, comme de l'Italie... ». En effet, la réforme du bicamérisme y est à l'ordre du jour depuis 1987. Le projet de révision constitutionnelle déposé en septembre 2003 par le gouvernement Berlusconi vise à l'instauration d'un nouveau Sénat explicitement fédéral et d'une différenciation des compétences des deux chambres. En Espagne, le Sénat a été très rapidement jugé inadapté au nouvel État des autonomies. En 1994, une sous-commission sur la réforme sénatoriale a été formée au sein de la commission globale des communautés autonomes. En Belgique, moins de dix ans après la révision constitutionnelle créant le nouveau Sénat, le Premier ministre remettait en question l'existence même d'une deuxième chambre dans un royaume promu pourtant au rang d'État fédéral.

- 98 Parallèlement à cette contestation perpétuelle de leur légitimité, les deuxièmes chambres sont tentées par l'expression d'une opposition plus radicale. « On constate alors, poursuit Mastias, qu'une haute assemblée invente plus facilement les modalités d'un soutien critique lorsque son penchant rejoint celui de la majorité nationale qu'elle ne trouve les termes appropriés d'une critique raisonnable lorsqu'elle se perçoit comme oppositionnelle. » Peut-être, en fin de compte, la question est-elle de style: on a dit combien celui du Bundesrat était différent de ceux des autres deuxièmes chambres, et qu'il est aussi, parmi elles, le seul à échapper entièrement à la remise en cause. D'abord, bien sûr, parce qu'en Allemagne du moins, comme le dit Klaus von Beyme, « le fédéralisme est la dérogation la plus spectaculaire au principe démocratique de majorité ». Mais aussi, peut-être, parce qu'il ne s'agit pas vraiment d'une assemblée parlementaire, et l'on se trouve alors aux frontières de l'aporie.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Alain Delcamp, Jean-Pierre Duprat *et al.*, *Le Bicamérisme*, Association française des constitutionnalistes, Paris, Economica, 1997.

Armel Le Divillec, *Le Parlementarisme allemand*, thèse Paris-II, 1999.

Jean Mastias et Jean Grangé (dir.), *Les Secondes Chambres du Parlement en Europe occidentale*, Paris, Economica, 1987.

RÉSUMÉ

La force d'opposition de la deuxième chambre dépend de plusieurs variables, comme l'étendue de ses pouvoirs et sa légitimité démocratique, mais dont la principale est sans doute liée à l'effectivité du principe fédéral. À cet égard, le Bundesrat allemand paraît être le modèle le plus efficace, mais peut-être parce que son style d'opposition n'est pas celui d'une assemblée parlementaire.