
HUGUES PORTELLI

BICAMÉRISME OU POUVOIR RÉGIONAL

Dans les États de vieille tradition démocratique, les institutions sont le fruit des histoires nationales et, même lorsque des influences étrangères se font sentir, elles ne pèsent pas suffisamment pour aller à l'encontre des tendances de fond des vies politiques nationales. Le bicamérisme français n'échappe pas à cette règle. 101

LE DOUBLE REFUS DE 1789

La Révolution française a interdit d'entrée l'enracinement en France des deux formes classiques de bicamérisme : le bicamérisme opposant chambre du peuple et chambre de l'aristocratie (bicamérisme à l'anglaise) et celui opposant chambre du peuple et chambre des territoires (bicamérisme fédéral à l'américaine). Les révolutionnaires de 1789 étaient viscéralement opposés à une chambre aristocratique sur le modèle britannique, et l'abolition des privilèges tout comme l'affirmation universelle du principe d'égalité (art. 1^{er} de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) firent que même les monarchiens n'émirent aucune proposition dans ce sens. Quant à la création d'une chambre des autonomies locales, elle fut écartée au nom de l'unité et de l'indivisibilité de la nation : la vieille France des provinces de l'Ancien Régime fut remplacée par un redécoupage uniforme (du droit et des statuts) des paroisses devenues également communes et des diocèses qui servirent de base aux départements (faute de pouvoir diviser la France en quadrilatères) ; et cette nouvelle organisation donna lieu à la création d'institutions administratives qui étaient des structures déconcentrées de l'État sur la base desquelles il était inenvisageable de construire une représentation politique : tous les défenseurs des autonomies locales (le mot

fut prohibé du vocabulaire politique) furent taxés de « fédéralistes » et pourchassés comme tels pour atteinte à l'unité et l'indivisibilité de la nation. Personne n'osa donc proposer la création d'une chambre des territoires (qu'ils soient communaux ou départementaux). Il est d'ailleurs significatif que, lors du rétablissement de la République en 1848, les constituants qui étaient fortement inspirés par le modèle américain (Tocqueville en tête) introduisirent bien un président élu et une séparation des pouvoirs mais placèrent face au président de la République une assemblée unique : personne ne proposa de bicamérisme ancré dans les territoires au nom de l'unité de la République.

La Restauration légitimiste tenta bien d'instaurer un bicamérisme à l'anglaise avec la Chambre des pairs (1815-1830), mais le bicamérisme qui s'imposa le plus durablement avait pour but de briser la toute-puissance du régime d'assemblée unique, dont la Convention démontra les excès aux yeux de tous les modérés, qu'ils soient royalistes ou républicains.

Faute de se mettre d'accord sur un modèle de chef d'État (roi, empereur, président de la République émanant du peuple ou du Parlement ?), la variable institutionnelle susceptible de créer un contrepoids à l'assemblée populaire devint le bicamérisme : celui-ci ne pouvait être qu'un facteur déterminant de modération institutionnelle en divisant le Parlement en deux assemblées, quelle que soit la nature de cette partition : le Directoire invente une division fonctionnelle (entre ceux qui délibèrent et ceux qui votent) doublée d'une division par l'âge (les Cinq-Cents et les Anciens) que reprendra le Premier Empire. La monarchie de Juillet et le Second Empire inventent une nouvelle aristocratie nommée par le monarque (les pairs de Louis-Philippe et les sénateurs de Napoléon III) qui constitue en fait une assemblée clientéliste à la dévotion de l'exécutif et contre-balançant la chambre du suffrage universel.

Mais ce sont les constituants de 1875 qui inventent le bicamérisme le plus durable en créant le Sénat, émanation des municipalités qui l'élisent au scrutin indirect. La volonté d'instituer un contrepoids politique à la Chambre des députés est explicite : l'écrasante majorité des « grands électeurs » sénatoriaux est constituée de maires de communes rurales (les quatre cinquièmes des quelque trente-sept mille communes de France), aux convictions conservatrices bien trempées, qu'elles soient monarchistes ou républicaines. Cette suprématie rurale, qui n'a été réduite que depuis les années 1990, permet de doter le Sénat d'une majorité modérée qui freinera les velléités révolutionnaires de la chambre populaire : en faisant du Sénat une assemblée représentant la nation au même titre que la Chambre des députés, en lui donnant un pouvoir législatif et politique

(possibilité de renverser le gouvernement) équivalent à celle-ci même après la mise en sommeil de la codécision sur la dissolution (« Constitution Grévy » de 1879), la III^e République avait inventé une forme durable de bicamérisme à la française, dont la V^e République a atténué les traits sans en changer la nature.

Certes, les constituants de 1958 ont supprimé le pouvoir de contrôle politique du Sénat sur l'exécutif, mais ils ont maintenu un pouvoir législatif équivalent à celui de l'Assemblée nationale, si l'exécutif le juge utile : en cela, le système bicaméral de 1958 est à mi-chemin du Second Empire et de la III^e République. S'il n'a pas fonctionné, c'est que le système majoritaire mis en place depuis 1962 a rendu inutile à l'exécutif, fort d'une majorité assurée à l'Assemblée, de recourir à l'aide du Sénat. L'hypothèse politique échafaudée par les constituants de 1958 (davantage l'ex-sénateur Michel Debré que Charles de Gaulle, qui n'aura de cesse de se débarrasser de la seconde chambre) pour maintenir le bicamérisme à la française a ainsi été rapidement périmée. 103

C'est donc dans le modérantisme politique plus que dans la représentation territoriale qu'il faut trouver la véritable raison d'être du Sénat : en effet, son mode d'élection en fait le « Grand Conseil des communes de France » (Gambetta), mais pas celui des départements et encore moins des régions, et les pouvoirs que la Constitution lui donne au titre de la représentation des collectivités territoriales est limité (priorité à l'ordre du jour du Parlement) et réduit par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Au moment où le bicamérisme est remis en cause dans plusieurs autres États européens et où la question de son avenir en France est posée, même s'il a échappé à une première mise à mort en 1969, il faut d'abord relever qu'il ne ressemble à aucune forme de bicamérisme en vigueur dans les autres États du continent (seul le bicamérisme belge était fortement inspiré de l'exemple français, mais il a été profondément remanié en 1995).

LES FACTEURS DU DÉCLIN GÉNÉRAL DU BICAMÉRISME SONT-ILS TRANSPOSABLES À LA FRANCE ?

Dans une série d'États européens, qui ont en commun leur superficie ou leur démographie réduites et où une représentation spécifique des territoires n'a pas de justification, le bicamérisme (qui était d'essence aristocratique) a été supprimé : c'est le cas dans les États scandinaves au début du xx^e siècle. Il en a été de même au cours des années 1970, à la sortie des dictatures en Grèce et au Portugal. De nombreux États

postcommunistes ont fait le même choix : de la Hongrie à la Croatie, de la Serbie à la Slovaquie.

Le bicamérisme à ancrage territorial demeure au sein de nombreux États, mais il s'est nettement affaibli dans toutes ses variantes.

Le bicamérisme dans l'État fédéral

104 Les deux États où le bicamérisme fédéral a gardé toutes ses prérogatives sont l'Allemagne et la Suisse. Le bicamérisme suisse est un bicamérisme égalitaire sur le modèle américain et les Constitutions successives (y compris la dernière, qui date de 2000) l'ont maintenu dans sa version originelle, les constituants préférant réduire les compétences des cantons plutôt que leur représentation dans l'État fédéral *via* le Conseil des États. Quant au bicamérisme allemand, ni la réunification de 1990 ni la révision de 2006 (censée accroître les compétences propres des *Länder* au détriment de celle du Bundesrat) n'ont remis en cause sa nature. Le vote conforme du Bundesrat reste nécessaire pour toutes les lois fédérales importantes, et cela s'explique par la spécificité du fédéralisme allemand : ce sont les membres des gouvernements des *Länder* qui siègent au Bundesrat, faisant du dialogue entre exécutif fédéral et Bundesrat un dialogue entre gouvernement fédéral et gouvernements des États ; quant aux compétences des *Länder*, elles renvoient davantage au pouvoir réglementaire d'exécution des lois fédérales qu'au pouvoir législatif propre des assemblées des États. Le bicamérisme allemand est donc une des instances du fédéralisme coopératif, espace de négociation entre État fédéral et États membres, et entre ces États membres, plus qu'un mode de régulation du régime parlementaire.

Les autres États fédéraux européens connaissent des bicamérismes très déséquilibrés. Le bicamérisme autrichien est victime du fédéralisme inégal entre le *Land* de la capitale, Vienne, où la moitié de la population et des richesses de l'État fédéral est concentrée, et les autres *Länder* : le Bundesrat, élu par les diètes des *Länder*, n'a pas de légitimité ni de pouvoirs et ne pèse guère. Le bicamérisme russe a été en grande partie annihilé par la recentralisation opérée dans les années Poutine : la recentralisation budgétaire des entités fédérées a été complétée par la restructuration du Conseil de la Fédération de Russie, dont la moitié des membres est nommée par les exécutifs locaux (eux-mêmes proposés par le président de la Fédération depuis 2009) et qui est réduit à un rôle secondaire.

Quant au bicamérisme belge, il a subi les mutations de l'État, transformé par étapes d'un État unitaire en un État fédéral entre 1970 et 1988. Le fédéralisme belge est à l'origine double afin de diluer le clivage entre

Flamands et francophones, un fédéralisme à deux risquant de conduire à une partition comme ce fut le cas entre Tchèques et Slovaques et ainsi que l'établissement de la frontière linguistique l'avait laissé présager : un fédéralisme économique entre régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles) et un fédéralisme culturel-linguistique entre communautés (flamande, francophone et germanophone). Mais ce double fédéralisme a fini par se juxtaposer sous l'impulsion de la communauté flamande, obligeant Bruxellois francophones et Wallons à se rapprocher. Les parlements des communautés-régions détiennent un pouvoir législatif étendu, qui dépasse celui de l'État fédéral, rendant inutile un bicamérisme traditionnel : le Sénat a été refondu dans sa composition – ses effectifs ont été divisés par trois, passant de 184 à 60, pour accorder une place déterminante aux délégués des entités fédérées (50 sur les 60 sénateurs), mais ses pouvoirs ont été restreints à un rôle consultatif en matière législative, à l'exception du domaine constitutionnel. Ce recul a été facilité, outre par le poids déterminant des assemblées régionales, par la mise en place, au sein de la Chambre des représentants, de procédures protégeant les communautés linguistiques. 105

Le bicamérisme face à l'État régional

Ce phénomène de mutation de l'État qui aboutit à transférer une grande partie du pouvoir législatif du parlement national aux assemblées des entités fédérées et à réduire en conséquence la seconde chambre à un rôle secondaire se retrouve dans les États régionaux. On le constate aussi bien en Espagne qu'en Italie ou au Royaume-Uni.

En Espagne, la Constitution de 1979 a permis la création de communautés autonomes fortes, dotées dès l'origine d'un pouvoir législatif qui n'a cessé de s'étendre : ce pouvoir ayant été réparti par la Constitution entre compétences de l'État, compétences des communautés et compétences partagées, et les assemblées des communautés ayant progressivement absorbé le domaine partagé, le parlement national (les Cortes) ne détient plus que des compétences limitées au domaine régalien et à celui de la solidarité nationale. En son sein, la chambre basse, le Congrès, a le dernier mot sur le Sénat. De surcroît, si celui-ci est bien la « chambre de la représentation territoriale », cette représentation est partagée entre les élus des provinces, c'est-à-dire les représentants des collectivités antérieures au régionalisme (200), et ceux des communautés autonomes, moins nombreux (60). Les communautés autonomes n'ont donc aucune raison de s'appuyer sur ce qu'elles considèrent comme une survivance de l'ancien État unitaire et préfèrent soit utiliser leurs pouvoirs propres, soit

recourir à des négociations directes avec l'État central, ce qui contribue à la marginalisation du Sénat.

Le Royaume-Uni est l'illustration des dilemmes actuels du bicamérisme: sa chambre haute est la plus ancienne d'Europe et rassemblait l'aristocratie dans toutes ses variantes, y compris religieuses (les lords spirituels de l'Église anglicane) et juridictionnelles (les lords judiciaires). Les lords judiciaires l'ont désertée pour constituer une Cour suprême, et les lords héréditaires ont été réduits à la portion congrue (92 depuis 1999). L'essentiel est aujourd'hui constitué des lords nommés à vie (561) par le monarque sur proposition du Premier ministre qui s'appuie sur des critères essentiellement politiques. Le rôle marginal de la seconde chambre n'empêche pas sa survie car toutes les tentatives visant à constituer une seconde assemblée sur d'autres bases, notamment territoriales, ont échoué. Et les récentes réformes qui ont abouti à la création d'assemblées régionales en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord rendent cette hypothèse encore plus improbable: ces assemblées (essentiellement celle d'Écosse) ayant été dotées de pouvoirs normatifs qui concurrencent ceux de la Chambre des communes, la création d'une chambre des territoires se heurterait à l'hostilité de ces assemblées et aurait de toute façon bien du mal à se réaliser, l'essentiel du Royaume-Uni (l'Angleterre) ne disposant pas de collectivités territoriales équivalentes à celles des pays de l'Europe continentale qui pourraient servir de base à une telle assemblée.

Le troisième État régional d'Europe et le seul à avoir instauré en 1948 un bicamérisme « parfait » connaît une évolution similaire. La Constitution italienne de 1948 a mis en place un système bicaméral où les deux chambres détiennent des pouvoirs identiques – tant législatifs que de sanction du gouvernement – et bénéficient de la même légitimité puisque élues toutes deux au suffrage universel direct: ce bicamérisme « parfait »¹ a abouti à un système parlementaire où le parallélisme entre deux assemblées quasi identiques conduit à un débat dupliqué. Cette égalité, justifiée au départ par la fonction de représentation des régions confiée au Sénat mais dont la seule trace fut le découpage régional des circonscriptions électorales des sénateurs, a contribué à aggraver la paralysie des institutions en doublant la procédure législative. L'extension progressive des pouvoirs des régions depuis 2001, avec le transfert – calqué

1. Les seules différences concernent le corps électoral – les électeurs du Sénat sont les citoyens âgés d'au moins 25 ans alors que ceux de la Chambre des députés doivent être âgés d'au moins 18 ans – et les circonscriptions électorales – régionales pour le premier, provinciales pour la seconde.

sur le modèle de l'Espagne – d'une grande partie des compétences législatives de l'État vers les régions, a entraîné une remise en cause des pouvoirs du parlement national et notamment du bicamérisme.

Le premier projet, présenté en 2003 par le gouvernement Berlusconi et fortement influencé par la Ligue du Nord (favorable à un renforcement maximal des pouvoirs des régions), prévoyait la transformation du système législatif en trois entités : la Chambre des députés votant les lois relevant de la compétence exclusive de l'État ; les assemblées régionales votant celles relevant de la compétence exclusive des régions ; et le Sénat votant les lois relevant des compétences concurrentes entre État et régions non encore exercées par ces dernières (autrement dit une peau de chagrin). Ce projet fut rejeté par référendum les 25-26 juin 2006.

Le nouveau projet, présenté par le gouvernement de centre gauche de Matteo Renzi et voté par les chambres, va au bout de celui de Silvio Berlusconi en faisant du Sénat une chambre mineure composée de 100 sénateurs (dont 74 conseillers régionaux, 21 maires et 5 sénateurs désignés par le président de la République), émanation des grandes collectivités où ils exerceront l'essentiel de leur activité, qui n'auront plus qu'un rôle secondaire, la Chambre des députés ayant le dernier mot pour le vote des lois et pouvant seule censurer le gouvernement. Ce projet soumis à l'automne 2016 au référendum supprimera le bicamérisme « parfait » au profit d'un quasi-monocamérisme. Tirant les conclusions de la division du pouvoir législatif entre État et régions qui rend inutile une représentation de celles-ci, le projet est présenté aussi comme une contribution à une simplification de la vie politique et à la réduction du coût de cette dernière².

Ces différents exemples soulignent le fait que le transfert de la compétence législative aux régions va de pair avec l'affaiblissement du bicamérisme au détriment de la chambre haute : celle-ci n'a plus lieu d'être sinon comme une survivance, puisque le pouvoir législatif des régions se combine avec des négociations directes entre ces dernières et l'État. Le facteur qui a facilité chaque fois cette évolution est l'incapacité de faire de la seconde chambre une chambre des collectivités territoriales émergentes : si le Conseil des États suisse et le Bundesrat allemand se maintiennent, c'est qu'ils servent chacun à sa façon de relais efficace

2. Sur ce point, le projet n'est pas crédible : les 300 sénateurs actuels « coûtent » 500 millions d'euros par an, alors que les députés en coûtent 1 milliard, tout comme les 1 157 conseillers régionaux (dont une grande partie font l'objet d'enquêtes judiciaires pour usage frauduleux des fonds publics).

des États membres au sein du système politique fédéral. Les secondes chambres des autres États n'y sont jamais parvenues : le Sénat belge a assisté impuissant à la montée du régionalisme qu'il ne pouvait pas représenter, son système d'élection restant figé sur le système local de l'État unitaire. Le Sénat espagnol a été conçu avant le développement des communautés autonomes et ne s'y est pas adapté. Le Sénat italien est une chambre des députés *bis*, mais ce rôle de doublon lui a été fatal le jour où le pouvoir législatif s'est déplacé dans les régions. Quant à la Chambre des lords, son mode de recrutement la rend impropre à représenter quoi que ce soit.

108 Si le Sénat français a pu jusqu'à ce jour éviter ce destin, c'est qu'il est le grand bénéficiaire et le seul contrepoids de la centralisation politique et administrative qui demeure malgré les apparences : outre qu'aucune collectivité territoriale française ne domine l'autre, ce qui empêche l'émergence des régions – la tutelle entre elles reste interdite (art. 72, al. 5, de la Constitution) –, leur pouvoir est de nature réglementaire – en dehors de l'exception néo-calédonienne – et de surcroît tributaire de celui du Premier ministre. Dans ces conditions, le Sénat peut continuer à jouer sur l'ambiguïté de son double rôle : représentant des collectivités territoriales – mais avec une surreprésentation des communes – face à la centralisation administrative ; et chambre de modération politique face à la centralisation politique du bloc majoritaire de la V^e République – président de la République-gouvernement-Assemblée nationale.

Jusqu'à quand ?

R É S U M É

Le bicamérisme européen a pris deux formes successives : celui où la chambre haute représente l'aristocratie et celui où elle représente les territoires. La première a presque disparu, la seconde est aujourd'hui remise en cause par la montée des pouvoirs régionaux et le partage de la compétence législative entre parlement national et assemblées régionales, rendant la représentation des territoires superflue.