

*Données*

*Le Sénat français  
comparé aux autres deuxièmes Chambres  
européennes*

JEAN GRANGÉ et JEAN MASTIAS

*Schémas comparatifs*

établis d'après les tableaux figurant dans l'ouvrage publié sous la direction de Jean Mastias et Jean Grangé, *Les secondes Chambres du Parlement en Europe occidentale*, Paris, Economica, 1987.

*NB.* — Ces schémas très synthétiques et brièvement commentés ne prétendent pas décrire dans leurs modalités le recrutement, le statut ou les compétences des deuxièmes chambres des pays géographiquement ou institutionnellement voisins de la France.

Ils n'ont pour objet que de donner une vue générale de ces secondes Chambres, groupées dans chaque domaine en fonction de leurs principales caractéristiques, et de situer dans cet ensemble le Sénat français.

**BICAMÉRISME ET MONOCAMÉRISME**  
**en Europe occidentale et dans les autres pays les plus**  
**de régime démocratique pluraliste**

Seconde Chambre (Féd. : 2 <sup>e</sup> Chambre de type fédéral)	<b>BICAMÉRISME</b> Date de naissance de la 2 <sup>e</sup> Chambre actuelle (ou de la Chambre de même type dont elle est l'héritière)	Etats
Chambre des Lords	XIV <sup>e</sup> s. : Les représentants des Communes se séparent des Lords	
Sénat américain (Féd.)	1787 : Indépendance	
Sénat belge	1831 : Indépendance	Finlande (*)
Etats généraux I - Pays-Bas (***)	1815 : Chambre haute non démocratique 1848 : Réforme complète de la Chambre haute dans un sens démocratique	Norvège (*)
Conseil des Etats - Suisse (Féd.)	1848 : Constitution fédérale après conflit armé entre cantons	Luxembourg (
Sénat canadien (Féd.)	1867 : Indépendance	Islande (*)
Sénat français	1875 : 1 <sup>er</sup> Sénat républicain. III <sup>e</sup> République 1946 : Conseil de la République. IV <sup>e</sup> République 1958 : Sénat actuel. V <sup>e</sup> République	
Sénat australien (Féd.)	1901 : Indépendance	
Sénat irlandais	1937 : Indépendance	Israël
Bundesrat - Autriche (Féd.)	1945 : Constitution de la II <sup>e</sup> République après la guerre	Nouvelle-Zélar
Chambre des conseillers - Japon	1947 : Nouvelle constitution après la guerre	Danemark
Sénat italien	1947 : Constitution républicaine après la guerre	Suède
Bundesrat - RFA (Féd.)	1949 : Constitution fédérale après la guerre	Grèce
Sénat espagnol	1977-1978 : Nouvelle constitution après le régime franquiste	Portugal

(\*) Monocamérisme « atténué » : l'assemblée unique, élue globalement, se divise ensuite en deux  
nière et « grande commission » (Finlande), qui délibèrent séparément.

(\*\*) Institution d'un Conseil d'Etat, organe juridictionnel et administratif, mais qui participe à la

(\*\*\*) La Chambre haute néerlandaise est toujours dénommée « Première Chambre des Etats généraux »

## MODES DE RECRUTEMENT

## A / Sources de la représentation

● *Suffrage direct*

- Sénat italien → mais condition d'âge particulière pour être électeur : 25 ans min.
- Conseil des Etats - Suisse (Féd.)
- + Sénat belge [pour 4/7 des membres]
- + Sénat espagnol [pour 4/5 des membres]
- [Sénat irlandais : → 1/10 des membres élus au suffrage restreint par les diplômés des universités]

● *Suffrage indirect**a - Election par les collectivités locales :*

- Sénat français Election par des collèges départementaux composés principalement de représentants des communes
- Etats généraux I- Election par les Etats provinciaux groupés en 4 collèges  
Pays-Bas
- + Sénat irlandais [7/10 des membres élus par les conseils locaux  
→ candidatures présentées par organismes socio-économiques ou par des députés au Dáil]
- + Sénat belge [2/7 des membres élus par les conseils provinciaux]
- + Sénat espagnol [1/5 des membres élus par les assemblées des régions autonomes]

*b - Désignation en leur sein par assemblées locales ou gouvernements locaux :*

- Bundesrat - RFA (Féd.) Désignation par les gouvernements des *Länder*
- Bundesrat - Autriche (Féd.) Désignation par les assemblées des *Länder*

*c - Cooptation :*

- [Sénat belge : 1/7 des membres cooptés par le Sénat]

● *Modes de recrutement non électifs*

- Chambre des Lords { — Nomination par le souverain : 1/3 des membres :  
4/7 des participants effectifs
- { — Mandat ès qualités ou acquis par hérédité :  
2/3 des membres : 3/7 des participants
- + Sénat irlandais [1/5 des membres nommés par le Premier ministre]
- [Sénat italien { anciens Présidents de la République  
5 membres nommés à vie par chaque Président de  
la République]
- [Sénat belge : prince(s) héritier(s)]

## B / Critères de la représentation

## ● Représentation à base démographique prédominante

## a - Représentation proportionnelle à la population :

- Sénat belge
- Sénat italien
- Etats généraux I - Pays-Bas

## b - Proportionnalité plus ou moins altérée entre représentation et population :

- Sénat français : Inégalités de représentation entre départements et entre communes
- Bundesrat - Autriche (Féd.) : Proportionnalité avec la population corrigée par une certaine péréquation entre les Länder

## ● Représentation à base territoriale prédominante

## a - Représentation égalitaire des collectivités territoriales :

- Conseil des Etats - Suisse (Féd.) : 2 sièges par canton
- + Sénat espagnol [pour 4/5 des membres] : 4 sièges par province, dispositions particulières pour les îles

## b - Représentation territoriale pondérée :

- Bundesrat - RFA (Féd.)
- + Sénat espagnol [pour 1/5 des membres élus par les assemblées des régions autonomes]

## ● Non-correspondance entre représentation et population ou territoire

- Chambre des Lords : Mandats acquis par nomination, hérédité ou ès qualités
- Sénat irlandais {
  - 7/10 des sièges répartis entre 5 catégories socio-économiques
  - 2/10 des sièges à la nomination du Premier ministre
  - 1/10 des sièges pourvus par les diplômés des universités

► **Observations.** — Le Sénat français a une base moins proportionnelle à la population que les Sénats belge ou italien ou que la Chambre haute néerlandaise. En revanche, le suffrage indirect lui donne une spécificité de recrutement, analogue à cette dernière, mais que ne possèdent pas les secondes Chambres italienne et belge, élues au suffrage direct entièrement ou pour une grande part.

Il est logique que les secondes Chambres des Etats fédéraux aient une base essentiellement territoriale, leurs membres étant élus directement (Suisse) ou délégués par les organes locaux (RFA, Autriche). Le Sénat espagnol semble en porte à faux, puisque sa base est presque exclusivement territoriale alors que l'Etat n'est pas fédéral (son rôle se ressent sans doute de cette situation).

Le Sénat irlandais a un recrutement très original qui tend (mais il n'est pas sûr que l'objectif soit parfaitement réalisé) à assurer la représentation des intérêts économiques, sociaux et culturels. La Chambre des Lords est encore plus originale...

## MODALITÉS DU SCRUTIN

### *Représentation proportionnelle*

- Sénat belge
- Etats généraux 1 - Pays-bas
- Sénat italien → scrutin uninominal + répartition proportionnelle des sièges calculée dans le cadre régional → sièges attribués directement aux candidats ayant obtenu 65 % des voix (~ 0,5 % des élus)
- Sénat irlandais → suffrage nominal + RP, système du « vote simple transférable »
- Bundesrat - Autriche (Féd.)

### *Scrutin majoritaire*

- Sénat espagnol [sauf éventuellement 1/5 des membres élus par les assemblées des régions selon leurs règles propres]
- Conseil des Etats - Suisse (Féd.) [sauf les 2 représentants du canton du Jura]
- Bundesrat - RFA (Féd.) → représentation exclusive de la majorité gouvernementale de chaque *Land*

### *Scrutin majoritaire prédominant + représentation proportionnelle*

- Sénat français :  
     2/3 des membres : scrutin majoritaire à 2 tours  
     1/3 des membres : RP (départements les plus peuplés)

► **Observations.** — Le scrutin proportionnel — qui est de loin le plus utilisé en Europe pour l'élection des premières Chambres — est adopté également pour l'élection de la majorité des secondes Chambres. Mais ce qui est remarquable chez ces dernières, c'est que presque partout, en France comme ailleurs, le suffrage a un caractère nominal, soit dans le cadre du scrutin majoritaire, soit par le jeu de systèmes combinant le choix de la personne et la représentation proportionnelle (Italie, Irlande).

## CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ PARTICULIÈRES

### *Condition d'âge*

- 40 ans : — Sénat belge  
                   — Sénat italien
- 35 ans : — Sénat français

### *Qualification*

- Sénat irlandais : — qualification socio-économique théoriquement requise — présentation des candidatures par associations professionnelles, syndicales, etc., ou par des députés au Dáil
- [Sénat belge : appartenance à l'une des 21 catégories énumérées par la loi — mais celles-ci recouvrent à peu près l'ensemble du corps électoral (vestige du suffrage censitaire)]
- Bundesrat - RFA (Féd.) : obligation d'être membre du gouvernement du *Land*
- Bundesrat - Autriche (Féd.) : obligation d'être membre de la diète du *Land*

### *Inéligibilités ou incompatibilités particulières diverses*

- Conseil des Etats - Suisse (Féd.) : conditions particulières fixées par certains cantons

► **Observations.** — L'accès à trois Sénats seulement est subordonné à une condition d'âge. En ce qui concerne le Sénat italien, la condition d'âge particulière pour être électeur (25 ans) et pour être élu (40 ans) est à peu près la seule différence existant entre les deux Chambres.

## DURÉE DU MANDAT - MODALITÉS DES RENOUVELLEMENTS

**Durée du mandat :****Modalités des renouvellements***Egale à celle de la 1<sup>re</sup> Chambre*

## ● 4 ans :

- Sénat belge
- Sénat espagnol
- Etats généraux I - Pays-Bas
- Conseil des Etats - Suisse (Féd.)

- Renouvellement intégral
- Elections simultanées pour les deux Chambres (\*)

## ● 5 ans :

- Sénat irlandais
- Sénat italien

*Supérieure à celle de la 1<sup>re</sup> Chambre*

## ● 9 ans :

- Sénat français

- Renouvellement par tiers tous les trois ans

**Durée liée à celle d'un autre mandat :**

- Bundesrat - RFA (Féd.) : mandat lié aux fonctions de membre du gouvernement du *Land*
- Bundesrat - Autriche (Féd.) : mandat lié au mandat de membre de la diète du *Land*

**Mandat à vie :**

- Chambre des Lords : pairs héréditaires ou pairs nommés à vie [seuls les 26 « Lords spirituels » ont un mandat *ès qualités*]

(\*) Suisse : Dates de renouvellement particulières pour 9 sièges sur 46.  
Irlande : Renouvellement du Sénat 90 jours après celui du Dáil.

► **Observations.** — La longueur du mandat des sénateurs français et le mode de renouvellement par fractions ne se retrouvent dans aucune autre seconde Chambre élue européenne.

Hors d'Europe, les Sénats des Etats-Unis et d'Australie, ainsi que la Chambre des conseillers du Japon, sont renouvelables par moitié mais le mandat n'est que de six ans. Les Pays-Bas avaient autrefois le même système mais l'ont abandonné en 1983.

**COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE DÉLIBÉRATION**

	Droit d'amendement	Droit d'initiative
<b>Compétences entières en toutes matières</b> — Italie — Suisse — Belgique — France — Espagne		
<b>Compétences restreintes en certaines matières</b> — Chambre des Lords  — Sénat irlandais	— Droit d'amendement exclu sur taxes et crédits  — Droit d'amendement exclu sur lois de finances (vote de « recommandations »)	— Droit d'initiative exclu en matière constitutionnelle
<b>Compétences restreintes en règle générale</b> — Etats généraux I - Pays-Bas — Bundesrat - RFA (Féd.) — Bundesrat - Autriche (Féd.)	● Droit d'amendement exclu  ● Droit d'amendement exclu  ● Compétence exclue en matière financière	● Droit d'initiative exclu  — Droit d'initiative exercé seulement par un vote de la Ch — Droit d'initiative exercé seulement par un vote de la Ch

► **Observations.** — L'étendue des compétences délibératives est un bon indicateur de la place au sein du Parlement. Deux catégories apparaissent nettement : les secondes Chambres qui ont comme composante intégrante du Parlement (Belgique, Espagne, France, Italie, Suisse) ; celles qui ont manifestement comme composante non intégrante du Parlement (Grande-Bretagne, Irlande) ou celles qui ne procèdent pas, ou pas entièrement, du suffrage universel (Allemagne, Autriche). La Chambre haute néerlandaise est manifestement parfaitement démocratique mais qui a dû renoncer à jouer un rôle important dans un pays qui est fédéral et qui ne s'est jamais rallié sans réserve au bicaméralisme.

**POUVOIRS DE DÉCISION EN MATIÈRE LÉGISLATIVE**

	Lois ordinaires	Procédure de conci- liation ●	Lois cons ou or
<b>Pouvoirs de décision égaux à ceux de la 1<sup>re</sup> Chambre</b>			
— Belgique — Italie — Suisse		●	
<b>Pouvoirs de veto limités ou conditionnels</b>			
— Sénat français	Décision définitive de l'AN, à la demande du Gouvernement, en cas d'échec de la commission mixte paritaire	●	⊕ { LC : acc LO : dro
— Bundesrat - RFA (Féd.)	Veto pouvant être levé par le Bundestag sous condition de majorité qualifiée	●	⊕ LC et loi les droit veto abs
+ Etats généraux I - Pays-Bas	Pouvoir de veto en droit presque jamais exercé en pratique		⊕ LC : maj requisi Chambri
<b>Pouvoirs exclusivement suspensifs</b>			
— Sénat espagnol	Délai d'examen : 1 mois Veto suspensif de 2 mois sous certaines conditions de majorité	●	⊕ LC et LO commun nomes :



— Chambre des Lords	Rejet : renvoi à la session suivante (= veto suspensif ~ 1 an) Si les Communes confirment leur 1 <sup>er</sup> vote, les Lords ont coutume de s'incliner	⊖ LC : droit exclu
— Sénat irlandais	Délai d'examen : 3 mois. Une seule lecture. Veto suspensif : 6 mois Le Président de la République peut ne pas promulguer une loi rejetée par le Sénat et non votée à la majorité des 2/3 par le Dáil	⊕ LC et lois les droits droit de r mise en v
— Bundesrat - Autriche (Féd.)	Délai d'examen : 2 mois. Une seule lecture avant décision définitive du Nationalrat (éventuellement implicite)	⊕ LC et lois les droits droit de r mise en v

► **Observations.** — Belgique, Italie et Suisse sont les seuls exemples de bicamérisme égalitaire. Les secondes Chambres de ces trois pays peuvent se prévaloir d'une représentativité égale à celle de la première. L'Allemagne n'a aucune base démographique mais la légitimité des droits des cantons est reconnue à égalité avec la première.

Dans tous les autres pays, le pouvoir de décision de la seconde Chambre est plus ou moins limité pour qu'elle puisse imposer son point de vue ou pour que la première Chambre puisse passer outre une décision portée temporaire (Autriche, Espagne, Grande-Bretagne, Irlande).

La Constitution française accorde au Sénat des pouvoirs théoriquement importants, mais lui-même n'est pas décisif puisqu'ils sont subordonnés à l'accord du Gouvernement. Le système traduit la conception initiale d'un bicamérisme où, en cas d'opposition de ce dernier avec l'assemblée issue du suffrage direct (il existe une disposition similaire en Belgique au cours de la navette et qui trouve éventuellement sa conclusion au sein de la commission mixte par un accord essentiel du pouvoir de convaincre ou d'infléchir de la Seconde chambre).

Le bicamérisme néerlandais fonctionne dans des conditions particulières : la Chambre haute n'est pas décisive en pratique, elle ne l'évoque que comme une menace pour obtenir des modifications de la loi, à défaut de quoi elle est dissoute.

La plupart des Sénats, considérés comme des éléments fondamentaux de préservation de l'ordre constitutionnel en matière de lois constitutionnelles ou organiques, tandis que leurs pouvoirs financiers sont souvent limités. Ils interviennent sur la politique de la majorité gouvernementale par le biais du refus de crédits (comme le firent jadis le Sénat australien).

## POUVOIRS DE CONTRÔLE

Pouvoirs égaux à ceux de la 1 <sup>re</sup> Chambre en tous domaines	Droit de dissolution de la 2 <sup>e</sup> Chambre
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Sénat belge</li> <li>— Sénat italien</li> <li>— Conseil des Etats - Suisse (Féd.)</li> </ul>	Dissolubilité des deux Chambres Indissolubilité des deux Chambres
<b>Responsabilité du Gouvernement sanctionnée exclusivement devant la 1<sup>re</sup> Chambre</b>	
<b>A - Droits de contrôle non limités</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Chambre des Lords</li> <li>— Sénat espagnol</li> <li>— Sénat français</li> <li>— Bundesrat - RFA (Féd.) [droit d'enquêter exercé rarement]</li> </ul>	Indissolubilité ● Dissolubilité Indissolubilité Indissolubilité
<b>B - Droits de contrôle limités</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Etats généraux I - Pays-Bas</li> <li>— Sénat irlandais</li> <li>— Bundesrat - Autriche (Féd.)</li> </ul>	● Dissolubilité  ● Dissolution automatique du Sénat après dissolution du Dáil Indissolubilité

► **Observations.** — A l'exception des trois pays de bicamérisme égalitaire (Belgique, Italie, Suisse), les secondes Chambres ne participent pas à la formation ni à la censure du Gouvernement.

En revanche, comme le Sénat français, elles disposent de la totalité des pouvoirs de contrôle, sauf deux secondes Chambres qui ont un rôle assez réduit (Irlande et Autriche). Là encore, la Chambre haute néerlandaise s'efface de son plein gré en n'exerçant pas des pouvoirs qui, en droit, ne sont limités dans aucun domaine.

Le Sénat espagnol et le Sénat irlandais ne bénéficient pas du privilège d'indissolubilité qui est normalement la contrepartie de l'absence du droit de censure.