

Commission de la gouvernance

CG-GOV(2023)2-02

Le rôle des secondes chambres parlementaires en Europe dans le renforcement de la représentation des régions et des collectivités locales

Corapporteurs :¹ Benoit PILET, France (L, GILD)
Doerte LIEBETRUTH, Allemagne (R, SOC/V/DP)

Résumé

La représentation des intérêts territoriaux est largement considérée comme l'une des principales fonctions des secondes chambres parlementaires.

Actuellement, 15 États membres du Conseil de l'Europe ont une seconde chambre parlementaire. Le bicamérisme contribue à concilier la représentation des citoyens et celle des entités territoriales. Sa caractéristique principale est la diversité.

Le rapport analyse la composition et la représentativité des secondes chambres, leur sélection, leur légitimité et leurs pouvoirs, la relation entre les deux chambres dans les parlements bicaméraux et les mécanismes de conciliation en vigueur, ainsi que la capacité et l'efficacité des secondes chambres à représenter les intérêts territoriaux.

Enfin, le rapport examine les dilemmes liés au rôle des secondes chambres dans la représentation des intérêts territoriaux et indique des voies possibles pour améliorer et rendre plus efficace la représentation des intérêts régionaux et locaux au sein des secondes chambres. Ainsi, des réformes constitutionnelles et légales peuvent être entreprises, notamment pour étendre les compétences de la chambre haute dans les domaines touchant directement les intérêts territoriaux. En outre, les modalités opérationnelles, y compris les mécanismes institutionnalisés de consultation et de représentation, garantissent que les deuxièmes chambres sont mieux informées des intérêts et besoins réels des collectivités locales et régionales.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique
CRE : Groupe Conservateurs & Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

Table des matières

Introduction	3
1. LES DIFFÉRENTS TYPES DE SECONDES CHAMBRES	3
1.1. La composition et la nature représentative des secondes chambres	4
1.1.1. Les secondes chambres dans les États fédéraux.....	4
1.1.2. Les secondes chambres dans les pays régionalisés (décentralisés)	5
1.1.3. Les secondes chambres fondées sur la représentation populaire	6
1.1.4. Les secondes chambres fondées sur d'autres principes d'organisation.....	7
1.2. Élection et sélection des membres des secondes chambres	7
1.2.1. Élections au suffrage direct	7
1.2.2. Élections au suffrage indirect	8
1.2.3. Désignation (sélection par un organe exécutif dans les États fédérés)	8
1.2.4. Régimes mixtes et autres méthodes de sélection.....	9
1.3. Pouvoirs des secondes chambres – Régimes bicaméraux symétriques et asymétriques .	10
1.3.1. Bicamérisme symétrique	10
1.3.2. Bicamérisme asymétrique	10
1.3.3. Régimes mixtes et compétences spécifiques des secondes chambres	11
2. RELATIONS ENTRE LES DEUX CHAMBRES	12
3. AUTRES CARACTÉRISTIQUES	14
4. ANALYSE DE LA CAPACITÉ DES SECONDES CHAMBRES À REPRÉSENTER LES INTÉRÊTS TERRITORIAUX.....	15
5. QUESTIONS CONTROVERSÉES	16
6. RENFORCER L'EFFICACITÉ DE LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS TERRITORIAUX AU SEIN DES SECONDES CHAMBRES.....	18
7. CONCLUSIONS	21

Introduction²

1. Le présent rapport examine la question de la représentation des intérêts des collectivités territoriales³ au sein des chambres hautes des parlements des États membres du Conseil de l'Europe. Il analyse la manière dont les secondes chambres parlementaires⁴ représentent les intérêts territoriaux du point de vue de leur composition, leur légitimité, leurs pouvoirs, leurs méthodes de travail et, en particulier, leur relation avec la chambre basse. Ces caractéristiques des secondes chambres motivent les recommandations sur la manière d'améliorer et de rendre plus efficace la représentation des intérêts régionaux et locaux dans le processus décisionnel législatif.

2. Le présent rapport a été établi dans le cadre de la coopération entre le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Celle-ci a déjà publié un rapport sur ce sujet en 2008, mais les développements intervenus depuis lors nécessitaient de réexaminer la question.

3. La première partie du rapport propose une comparaison des secondes chambres des États membres du Conseil de l'Europe en fonction de leur composition, de leur représentativité, du mode de sélection de leurs membres et de leurs compétences. La deuxième partie examine la relation entre les deux chambres des parlements bicaméraux et les procédures en vigueur pour résoudre d'éventuels désaccords. Elle décrit la capacité des chambres hautes à faire valoir leur point de vue et les restrictions qui leur sont imposées. La troisième partie décrit brièvement certains autres éléments susceptibles d'avoir une incidence sur la capacité des secondes chambres à relayer les intérêts des collectivités territoriales. La quatrième partie vise ensuite à déterminer quelles institutions et procédures législatives sont les plus efficaces pour représenter les intérêts des collectivités territoriales. La cinquième partie passe en revue les dilemmes liés au renforcement du rôle des secondes chambres pour améliorer l'efficacité de la représentation des intérêts territoriaux au sein des chambres hautes. Si ces dilemmes découlent en premier lieu des propositions de réforme institutionnelle, il est toutefois utile de les résoudre afin de renforcer la volonté de réforme. Le dernier chapitre analyse les questions théoriques et pratiques que pose la représentation des intérêts des collectivités territoriales au sein des parlements et il passe en revue les réformes éventuelles visant à renforcer la représentation de ces intérêts dans la prise de décisions législatives.

1. LES DIFFÉRENTS TYPES DE SECONDES CHAMBRES

4. Aujourd'hui, 15 des 46 États membres du Conseil de l'Europe ont un système parlementaire bicaméral, c'est-à-dire un corps législatif composé de deux chambres.

5. Au sein des régimes parlementaires des États membres du Conseil de l'Europe, les secondes chambres présentent une grande variété en termes de composition, de pouvoirs et de méthodes de travail. Afin de mieux en comprendre leur rôle dans les régimes politiques et constitutionnels modernes et leur mode de fonctionnement, il peut être utile de les classer, en particulier en les évaluant du point de vue de leur représentation des intérêts des collectivités territoriales.

6. Si les chambres hautes peuvent être classées de plusieurs manières selon ce que l'on veut analyser, elles le sont le plus souvent selon les critères suivants :

- leur composition et le caractère représentatif qui en découle ;
- la méthode de désignation de leurs membres,
- leurs pouvoirs et leur relation avec la chambre basse.

² Rapport établi avec le concours de Zoltán Szente, expert et membre du Groupe d'experts indépendants (GEI).

³ Dans la terminologie utilisée dans ce rapport, les termes "territorial" et "régional" sont interchangeables et s'appliquent aux États membres du Conseil de l'Europe de manière appropriée, en fonction de leurs propres unités de niveau intermédiaire.

⁴ Dans le présent rapport, les termes « seconde chambre » et « chambre haute » sont employés de façon interchangeable et par opposition à « première chambre » ou « chambre basse » (laquelle est élue au suffrage universel direct, égalitaire et secret). La seule exception est la chambre haute néerlandaise, traditionnellement appelée « première chambre » (*Eerste Kamer*).

7. La présente étude des secondes chambres des États membres du Conseil de l'Europe s'appuie en premier lieu sur les modalités et le degré de représentation des intérêts territoriaux. À l'échelle internationale, la plupart des chambres hautes assurent la représentation des composantes territoriales de l'État au sein du parlement, mais un certain nombre de secondes chambres jouent un rôle différent en termes de représentation.

8. Il existe une différence considérable, essentiellement du point de vue constitutionnel, entre les États fédéraux et les États unitaires concernant la manière dont leurs secondes chambres représentent les intérêts des collectivités territoriales. Dans certains pays, divers intérêts territoriaux sont également représentés au sein de la chambre basse au moyen de dispositifs parlementaires spécifiques : par exemple, les Îles Féroé et le Groënland sont représentés au sein du *Folketing* danois et, à l'Assemblée nationale française, des règles de procédure spécifiques s'appliquent aux représentants des territoires d'outre-mer et de la Corse.

9. La capacité d'une seconde chambre parlementaire à représenter et promouvoir les intérêts territoriaux dépend en premier lieu de la manière dont elle est constituée, de sa légitimité et, au-delà, des traditions du pays. Les secondes chambres, dans les sections ci-dessous, seront examinées selon une classification fondée sur leur composition et sur d'autres principes susceptibles d'influer sur leur aptitude à représenter les intérêts territoriaux.

1.1. La composition et la nature représentative des secondes chambres

1.1.1. Les secondes chambres dans les États fédéraux

10. La chambre haute représentant les diverses composantes d'une fédération est une caractéristique habituelle d'un État fédéral. Le partage de la souveraineté entre la fédération et les États constitutifs est un élément fondamental du fédéralisme. Le fédéralisme désigne généralement la répartition constitutionnelle des pouvoirs entre un gouvernement fédéral (c'est-à-dire dont les pouvoirs s'étendent à l'ensemble du territoire) et des gouvernements territoriaux (qui exercent des pouvoirs autonomes sur leur propre territoire)⁵. La représentation des États fédérés au parlement fédéral, organe décisionnel suprême de l'État, est en outre la garantie constitutionnelle de leur autonomie et de leur statut constitutionnel⁶.

11. Il existe deux principes de représentation des composantes de l'État au sein des chambres hautes des fédérations. Le principe de *représentation égalitaire d'États inégaux* signifie que les États fédérés bénéficient d'une représentation égalitaire au sein de la seconde chambre indépendamment de leur taille ou de divers autres facteurs. Cela signifie que chaque composante territoriale dispose du même nombre de délégués au sein de la seconde chambre du parlement fédéral. Ce principe s'applique au Congrès des États-Unis, où chacun des 50 États envoie deux sénateurs au Sénat. C'est aussi la manière dont sont constituées les chambres hautes australienne et (avec certaines restrictions) suisse. En Suisse, par exemple, le canton d'Uri, le plus petit avec une population d'environ 35 000 habitants, compte deux représentants, tout comme celui de Zurich, le plus grand. La représentation législative égalitaire des États constitutifs découle de la notion du fédéralisme des XVIII^e et XIX^e siècles, où le pouvoir législatif était considéré comme le pouvoir suprême parmi les trois pouvoirs de l'État, et où la représentation parlementaire offrait donc la meilleure garantie de la souveraineté des composantes territoriales. La représentation égalitaire des composantes de l'État à la chambre haute n'est pas seulement fondée sur une tradition historique : elle sert aussi à compenser le déséquilibre territorial qui ressort de la composition de la chambre basse, où, en raison du suffrage universel égalitaire, les États fédérés les plus peuplés sont aussi les plus largement représentés.

⁵ Ivo D. Duchacek : *Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics*. Lanham–New York–London, University Press of America, 1987. 194.

⁶ Les États fédérés disposent généralement d'un parlement unicaméral car ils correspondent à des États unitaires et n'ont donc pas vraiment de raison de maintenir un système bicaméral. Les États-Unis et l'Australie disposent cependant, à une exception près, de parlements bicaméraux à l'échelon des États fédérés.

12. La *représentation proportionnelle des composantes de l'État* est l'autre principe appliqué fréquemment dans les parlements fédéraux. En vertu de ce principe, les États fédérés envoient à la chambre haute du parlement un nombre de délégués proportionnel à leur population. Par exemple, selon la Constitution fédérale allemande, « [c]haque *land* a au moins trois voix ; les *länder* qui comptent plus de deux millions d'habitants en ont quatre, ceux qui comptent plus de six millions d'habitants en ont cinq et ceux qui comptent plus de sept millions d'habitants en ont six »⁷, et chaque *land* peut déléguer autant de membres qu'il a de voix. La composition du *Bundesrat* (Conseil fédéral) autrichien reflète encore plus rigoureusement le principe de proportionnalité puisque le *land* le plus grand compte douze représentants à la seconde chambre tandis que chaque *land* en compte au moins trois. Toutefois, afin d'éviter que les *länder* les plus peuplés aient une influence décisive à la chambre haute, ce n'est habituellement pas un système de proportionnalité stricte qui est appliqué mais plutôt une « représentation pondérée », telle que les composantes territoriales les plus grandes ont davantage de sièges que les plus petites.

13. La représentation et la participation des composantes de la fédération ou États fédérés au sein du processus décisionnel fédéral et l'exercice des pouvoirs à l'échelon fédéral sont également assurées par l'intermédiaire d'autres organes constitutionnels (exécutifs et judiciaires) mais le plus souvent elles se font au sein de la chambre haute des parlements fédéraux.

14. Les secondes chambres des États fédéraux membres du Conseil de l'Europe sont les suivantes :

- le Conseil fédéral autrichien (*Bundesrat*) ;
- le Sénat belge (*Sénat, Senaat*) ;
- la Chambre des peuples (*Dom Naroda* ou *Дом народа*) de Bosnie-Herzégovine ;
- le Conseil fédéral allemand (*Bundesrat*) ;
- le Conseil des États suisse (*Ständerat, Conseil des États, Consiglio degli Stati, Cussegl dals chantuns*).

1.1.2. Les secondes chambres dans les pays régionalisés (décentralisés)

15. La représentation des intérêts territoriaux à la chambre haute existe également dans des États dits « régionalisés » ou « décentralisés » et dans certains autres pays. La France, l'Italie, l'Espagne et, avec une décentralisation accrue, le Royaume-Uni sont habituellement cités dans cette catégorie (tout comme l'était la Belgique jusqu'à la réforme constitutionnelle de 1993 qui a fait du pays une fédération). En effet, leurs régions (nations au Royaume-Uni), qui sont de grandes composantes territoriales au sein de l'État, ont un statut constitutionnel et administratif particulier incluant des pouvoirs législatifs et exécutifs provinciaux (régionaux) autonomes. Avec le développement de la régionalisation, on pourrait considérer que certains États régionalisés (surtout l'Espagne et l'Italie) sont en transition entre les structures d'un État unitaire d'un État fédéral. 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. Il subsiste néanmoins une différence importante, du point de vue constitutionnel, entre les pays fédéraux et les pays décentralisés : dans ces derniers, la souveraineté de l'État, à la différence de l'autorité décentralisée, n'est pas répartie entre le gouvernement central et les composantes de l'État. En d'autres termes, les régions (communautés autonomes, provinces, etc.), malgré la large autonomie dont elles jouissent, n'ont pas de souveraineté *sui generis*.

16. Notamment, les pays décentralisés n'ont pas tous de seconde chambre parlementaire représentant principalement les intérêts territoriaux, et il existe aussi un exemple d'une chambre haute représentant les composantes territoriales dans un pays non régionalisé. Ainsi, au Royaume-Uni la composition de la Chambre des Lords est mixte et la nature représentative de cette seconde chambre est considérablement différente de celle des autres secondes chambres de ce groupe, tandis qu'aux Pays-Bas les membres de la première chambre (chambre haute) sont élus par les conseils des provinces et par les collèges électoraux des territoires d'outre-mer.

⁷ Loi fondamentale, article 51.2.

17. Il est à noter que les pays décentralisés sont formellement unitaires (c.-à-d. non fédéraux) et que l'on y rencontre deux formes de représentation des intérêts territoriaux au sein des secondes chambres parlementaires : celles qui représentent les intérêts territoriaux en général et celles qui permettent aux composantes territoriales (régionales, provinciales) autonomes de s'exprimer. La représentation des intérêts territoriaux en général (c.-à-d. de la population des composantes territoriales) correspond aux chambres hautes assurant une représentation populaire (voir ci-dessous). Leurs membres sont élus au suffrage direct, comme dans les chambres basses. Dans la pratique, la seule différence entre les deux chambres tient aux règles électorales appliquées et au découpage des circonscriptions.

18. Ce groupe de secondes chambres inclut la Première Chambre néerlandaise (*Eerste Kamer*), le Sénat français, le sénat italien (*Senato*) et le sénat espagnol (*Senado*).

1.1.3. Les secondes chambres fondées sur la représentation populaire

19. Les secondes chambres sont élues de manière identique ou très similaire aux chambres basses, c'est-à-dire au suffrage universel, égalitaire, direct et secret. Par conséquent, les partis politiques jouent un rôle dominant dans leur fonctionnement, ce qui n'exclut cependant pas la représentation d'intérêts spécifiques.

20. On trouve dans ce groupe le sénat italien et, largement fondée sur le principe de la représentation populaire, la seconde chambre des *Cortes*, en Espagne. Parmi les pays postcommunistes, ce type de sénat a été mis en place en Roumanie et en République tchèque, où les défenseurs du régime bicaméral ont principalement invoqué les arguments classiques de l'alignement sur les anciens modèles européens et d'une plus grande robustesse de l'ordre législatif. Diverses considérations d'ordre politique, liées à leurs situations propres, ont bien entendu également joué un rôle⁸. Dans ces deux pays, l'instauration d'un régime bicaméral a été très controversée, de sorte que, en République tchèque par exemple, les sénateurs n'ont été élus qu'à l'automne 1996, soit des années après l'instauration officielle du bicamérisme, lequel a néanmoins fini par faire partie intégrante de l'ordre constitutionnel. En Roumanie, les membres des deux chambres sont élus au suffrage direct, en vertu du même système électoral. L'application simultanée, en République tchèque, de variantes du principe de la représentation populaire est intéressante. Les sénateurs tchèques sont élus au scrutin majoritaire à un tour ce qui, du point de vue du système électoral, contrebalance l'élection de la Chambre des députés au scrutin proportionnel.

21. Dans toutes les démocraties qui ont vu le jour en Europe centrale et orientale à la fin des années 1980 et au début des années 1990, les nouveaux parlements, désormais élus démocratiquement, se sont vu confier la tâche législative considérable de transformer l'ancien système juridique dans le prolongement des changements intervenus dans le système politique et économique. Les principales objections à l'adoption d'un régime bicaméral concernaient le fait que la division organisationnelle du parlement et la rigidité qu'elle entraînerait pour le mécanisme législatif ralentiraient le processus législatif et retarderaient donc l'instauration d'un système juridique démocratique. Pour cette raison, et du fait également que la petite taille de la plupart des pays postcommunistes rendait cette solution peu réalisable, nombre d'entre eux n'ont pas créé de seconde chambre lors de la transition démocratique.

22. Comme il a déjà été souligné, les sénats italien et espagnol peuvent être inclus dans ce groupe en raison du mode d'élection des sénateurs, même si, dans ces pays, en conséquence de traditions historiques et de spécificités politiques la représentation des intérêts territoriaux est bien plus forte qu'elle ne l'est dans les secondes chambres des pays d'Europe centrale et orientale.

23. Les sénats tchèque (*Senát*), italien (*Senato*), polonais (*Senat*), roumain (*Senat*) et espagnol (*Senado*) entrent dans cette catégorie de secondes chambres.

⁸ Par exemple, lors de l'élaboration de la constitution, il a largement été considéré que s'il avait été choisi de doter la République tchèque d'un sénat, c'était en fait uniquement pour recaser convenablement les anciens sénateurs tchécoslovaques et leur trouver de nouvelles fonctions politiques. Milos Calda-Mark Gillis, *Czech Republic. Is legislative illegitimacy the price of political effectiveness?* 4 *East European Constitutional Review* 2 (1995).

1.1.4. Les secondes chambres fondées sur d'autres principes d'organisation

24. Le fédéralisme, la représentation des intérêts territoriaux et la représentation populaire sont les principes organisationnels qui président le plus fréquemment à la composition des secondes chambres en Europe. Il existe aussi des chambres hautes dont la structure repose sur des principes spécifiques ou multiples et dont la représentativité est différente de celle des chambres hautes dont il a été question jusqu'à présent.

25. Le sénat irlandais (*Seanad Éireann*) et le Conseil national slovène (*Državni svet*) sont essentiellement de nature corporatiste. Dans la première moitié du vingtième siècle, en quelque sorte en réponse à la crise du parlementarisme libéral bourgeois en Europe, certaines secondes chambres fondées en premier lieu sur la représentation des corporations ont été créées. Le corporatisme italien de Mussolini et les chambres créées par la Constitution autrichienne de 1934 sont les exemples les plus caractéristiques de ce type de chambres. La seconde chambre corporatiste se caractérise par la représentation parlementaire de métiers, d'activités et de professions spécifiques. Cette forme de représentation n'est pas fondée sur les citoyens en tant qu'individus, pas plus qu'elle ne tient compte des opinions politiques des électeurs ou de leur appartenance à des partis politiques. Le corporatisme adapte la représentation aux intérêts liés à la division sociale du travail, en monopolisant la représentation de ces intérêts et en les incorporant dans l'ordre législatif national. Pour des raisons historiques, le rôle du corporatisme a été déprécié dans les systèmes constitutionnels et politiques de l'après-seconde guerre mondiale. Cependant, le corporatisme politique reste présent, dans une certaine mesure, dans la plupart des démocraties modernes, bien que même dans les pays où il est plus fortement présent (par exemple sous forme d'un partenariat social en Autriche ou dans le système dit de pluralisme corporatiste en Europe du Nord), il se manifeste avant tout sous forme de représentation des intérêts politiques et de conciliation, plutôt qu'en tant que principe institutionnel.

26. La composition de la Chambre de Lords, au Royaume-Uni, est unique du fait qu'au lieu de suivre un principe précis elle repose sur plusieurs méthodes de sélection et sur des privilèges. Il s'ensuit que cette seconde chambre représente divers types d'intérêts.

1.2. Élection et sélection des membres des secondes chambres

27. Les secondes chambres comptent habituellement moins de membres que les chambres basses élues au suffrage universel, en partie à cause de leur caractère représentatif particulier et en partie parce que leurs compétences sont en général plus limitées que celles des chambres basses. Cet aspect peut s'avérer particulièrement important lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux chambres dans le cadre de leur activité législative, une séance conjointe est organisée : la chambre basse peut alors profiter de sa supériorité numérique.

28. Les membres des chambres hautes sont habituellement désignés de façon différente de ceux des chambres basses, et ce en raison du rôle représentatif différent qu'ils jouent. Même lorsque la composition des deux chambres est basée sur la représentation populaire, le mode de scrutin ou les conditions du droit de vote sont différents. Il existe bien entendu une corrélation étroite entre la méthode de sélection et la nature représentative de la seconde chambre, mais la correspondance n'est pas parfaite. Le même type de représentation, en particulier celle des composantes territoriales, peut être obtenu avec différentes méthodes de sélection.

1.2.1. Élections au suffrage direct

29. L'élection au suffrage direct est une méthode largement utilisée pour la sélection des membres des secondes chambres. Dans ce cas, la chambre haute représente les citoyens ou une communauté (linguistique, nationale ou territoriale). Les représentants sont donc directement responsables devant leurs électeurs. Du fait que le principe de la liberté de mandat s'applique dans presque toutes les secondes chambres, cette responsabilité politique ne peut s'exercer que lors des élections.

30. Les élections au suffrage direct sont possibles dans différents systèmes électoraux. En Pologne, par exemple, l'ensemble des 100 sénateurs sont élus dans des circonscriptions uninominales au scrutin majoritaire à un tour, tandis que les membres du sénat tchèque sont élus au scrutin majoritaire à deux tours. En revanche, en Italie, les sénateurs sont élus au suffrage direct tous les cinq ans parmi les citoyens de plus de 40 ans, sur des listes régionales ; 196 sénateurs sont élus dans les circonscriptions italiennes et quatre autres le sont par les citoyens italiens de l'étranger.

31. En Suisse, chacun des 26 cantons peut décider du système électoral applicable à l'élection de ses représentants au Conseil des États. Tous les cantons à l'exception du Jura les élisent au scrutin majoritaire.

1.2.2. Élections au suffrage indirect

32. Dans ce mode de scrutin, les membres des secondes chambres sont élus par le pouvoir législatif, par les assemblées régionales ou locales, par des collèges électoraux spécifiques ou par les exécutifs des composantes de l'État. La chambre haute est alors responsable devant l'organe législatif ou exécutif qui l'a élue, mais elle semble jouir d'une moindre légitimité démocratique du fait qu'elle ne tient pas son mandat directement de l'électorat. En Autriche, par exemple, les membres du Conseil fédéral sont élus indirectement par les organes législatifs des *länder*. Les sièges sont répartis entre les *länder* proportionnellement à leur population : les *länder* les moins peuplés n'ont droit qu'à trois sièges, au lieu de douze pour les plus peuplés⁹.

33. Dans les États fédéraux, ce mode de scrutin est le plus fréquent, mais certains États décentralisés et unitaires ont également des élections au suffrage indirect. En France, la plupart des sénateurs sont élus par un collège électoral à l'échelle de chaque département, dont les membres sont eux-mêmes désignés au moyen d'un vote populaire selon un système électoral mixte (en partie majoritaire et en partie proportionnel). Des systèmes électoraux différents sont employés pour élire les membres des collèges électoraux de métropole et des territoires d'outre-mer.

1.2.3. Désignation (sélection par un organe exécutif dans les États fédérés)

34. En Allemagne, les gouvernements des *länder* désignent les délégués qui les représenteront au Bundesrat, ce qui est un cas unique. Le nombre de délégués que les *länder* peuvent désigner pour siéger à la seconde chambre du parlement fédéral est plus ou moins proportionnel à leur population, c'est-à-dire basé sur une représentation pondérée (voir tableau 1). Ainsi, le Conseil fédéral se compose de ministres et de hauts fonctionnaires des gouvernements des *länder*. L'Allemagne compte 16 États fédérés (*länder*) dont trois sont des villes-États (Berlin, Hambourg et Brême).

⁹ Il est à noter que la proportionnalité entre les États fédérés est préservée par le fait que le nombre de sièges attribués aux *länder* est déterminé par le président de la fédération après chaque recensement général.

Tableau 1.
Répartition des sièges entre les *länder* allemands

État fédéré	Population (millions)	Nombre de sièges
Bade-Wurtemberg	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

1.2.4. Régimes mixtes et autres méthodes de sélection

35. Dans certains États membres, il existe plusieurs méthodes pour élire les membres de la chambre haute, c'est-à-dire plusieurs façons d'y être désigné. En Belgique, par exemple, depuis 2014, 50 sénateurs sont élus par les parlements des trois communautés, tandis que dix autres sont cooptés par les groupes linguistiques francophones et néerlandophones du Sénat au sein des partis en proportion de leurs résultats lors des élections législatives précédentes. En Espagne, 208 des 261 sénateurs sont élus directement par les électeurs tandis que les autres membres sont élus par les 17 communautés autonomes.

36. Les secondes chambres comptent parfois certains membres qui sont élus d'autres manières que selon la méthode de sélection générale ou prédominante. Cependant, ces voies spécifiques sont souvent limitées à un petit nombre de membres. Au sénat italien, par exemple, certains sénateurs bien qu'étant membres à vie ne sont pas élus démocratiquement mais désignés par le chef de l'État pour « très haut mérite » (six à l'heure actuelle), et d'autres, en tant qu'anciens Présidents de la République, sont membres de droit (un à l'heure actuelle).

37. Les membres de la Chambre des Lords, au Royaume-Uni, peuvent être divisés en plusieurs groupes. Depuis 1999, la Chambre compte 91 Lords héréditaires, qui sont élus par et parmi les membres des différentes paires héréditaires (c'est-à-dire les membres de la Chambre qui, par tradition historique, ont hérité de leur siège). La Chambre compte plus de 600 pairs à vie qui ont été nommés par le monarque sur recommandation du Premier ministre pour leur action sociale, politique ou économique. Bien que la plupart des membres représentent des partis politiques, certains n'ont aucune appartenance partisane, sont d'anciens titulaires d'une fonction publique ou sont des Lords spirituels, siégeant en vertu de leurs fonctions ecclésiastiques. Le nombre de membres de la Chambre des Lords n'est pas établi par la loi et le caractère représentatif de la Chambre est très complexe.

38. Dans certains États membres, la composition de la seconde chambre est soumise à des quotas de genre. En Espagne, par exemple, le genre le moins représenté ne peut compter moins d'un tiers des membres.

1.3. Pouvoirs des secondes chambres – Régimes bicaméraux symétriques et asymétriques

39. Les secondes chambres sont des organes législatifs qui exercent des fonctions classiques d'un parlement. La représentation des intérêts territoriaux peut être assurée au moyen de ces fonctions, en particulier la participation au processus législatif et au débat public sur les affaires publiques. En outre, les chambres hautes sont habituellement aussi associées à l'exécution des fonctions législatives en général, comme le contrôle de l'exécutif, l'élection de certains hauts responsables et, plus largement, le système d'équilibre des pouvoirs.

40. D'un point de vue constitutionnel, le parlement est toujours un organe unique. Cela signifie que, dans un régime bicaméral, les deux chambres du parlement sont deux parties d'un même organe. De cette structure découle naturellement la question de la répartition des compétences législatives entre deux organes distincts et relativement indépendants. Il existe deux types de régimes bicaméraux : le bicamérisme peut être symétrique ou asymétrique.

41. Les pouvoirs de la seconde chambre sont souvent liés à sa représentativité, c'est-à-dire à la légitimité démocratique qui lui est attribuée. Les chambres hautes issues du suffrage direct sont perçues comme ayant une plus grande légitimité démocratique et ont souvent davantage de pouvoirs que celles qui sont élues au suffrage indirect¹⁰.

1.3.1. Bicamérisme symétrique

42. Si les deux chambres ont des pouvoirs exactement ou sensiblement identiques, on parle de bicamérisme symétrique. Ce système se rencontre notamment dans des pays où la légitimité démocratique des deux chambres est similaire, c'est-à-dire où les deux chambres sont élues par les citoyens au suffrage direct, lors d'un scrutin général. Le Sénat des États-Unis en est l'exemple type. En Europe, le Sénat italien et le *Ständerat* suisse entrent dans cette catégorie. Ce système est également dénommé « bicamérisme fort » en raison du rang constitutionnel identique et des compétences étendues de la chambre haute. Toutefois, la structure symétrique est moins fréquente dans les parlements bicaméraux du fait que la seconde chambre est habituellement élue d'une manière différente de la chambre basse et donc perçue comme ayant une légitimité moindre. Il est plus probable d'aboutir à un blocage du processus décisionnel lorsque les deux chambres ont un statut égal.

1.3.2. Bicamérisme asymétrique

43. Lorsqu'une chambre, habituellement la chambre basse, est dans une position plus forte, on parle de bicamérisme *asymétrique*. Cela signifie concrètement que la seconde chambre dispose, au maximum, d'un droit de veto suspensif dans le processus décisionnel législatif, c'est-à-dire que la chambre basse peut passer outre ce veto. Cette situation illustre le rôle consultatif et réflexif traditionnellement assigné aux chambres hautes, en particulier dans les pays où il est considéré qu'elles ont une légitimité démocratique plus faible. C'est pourquoi une telle répartition des pouvoirs au sein du corps législatif est souvent qualifiée de « bicamérisme faible ».

¹⁰ Thibaut Noël, *Second chambers in federal systems*. Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, Stockholm, 2022. 8.

44. Les régimes bicaméraux modernes se caractérisent, à quelques exceptions près, par le rôle dominant de la chambre basse dans la répartition des pouvoirs législatifs. En effet, dans la plupart des cas, deux chambres indépendantes ne peuvent guère être sur un pied d'égalité. Par exemple, dans un régime bicaméral dans lequel les deux chambres sont sur un pied d'égalité et où l'exécutif est politiquement responsable devant elles (comme dans un régime parlementaire), la gouvernance serait très difficile si les deux chambres avaient des majorités différentes. De plus, en cas de désaccord entre elles au sujet d'un projet de loi, ce serait tout le parlement qui serait dans une impasse. Dans ce cas de figure, chaque chambre a concrètement un droit de veto absolu, c'est-à-dire qu'elle peut empêcher une décision de l'autre chambre d'être validée. La possibilité d'une situation de blocage constitutionnel est probablement un risque trop élevé pour le système politique, ce qui explique qu'il existe dans tous les systèmes bicaméraux diverses techniques parlementaires permettant de résoudre de tels désaccords.

45. Enfin, les différences de statut des chambres peuvent aussi découler de leurs compositions respectives. Lorsque la chambre haute doit son existence à une tradition historique ou représente des intérêts particuliers (par exemple territoriaux), il n'est guère justifiable qu'elle soit dans la même position que la chambre basse, qui est, elle, issue du vote populaire. Dans pareil cas, il est compréhensible que les pouvoirs de la chambre haute soient adaptés à sa composition.

46. Cependant, la différence de pouvoirs entre les deux chambres ne repose pas uniquement sur la nature du droit de veto de la chambre haute. Ainsi, il est largement considéré que les projets de loi de finance, notamment sur le budget et la fiscalité, doivent être soumis à la chambre basse. Dans d'autres cas, la possibilité de modifier une proposition de budget à la chambre haute est soit limitée, soit exclue, auquel cas celle-ci ne peut que rejeter ou accepter le texte qui lui est soumis, mais pas le modifier.

47. La composition spécifique des secondes chambres n'est pas la seule raison des différences de pouvoirs entre elles. Par exemple, le mandat des chambres hautes qui représentent des entités provinciales ne doit pas forcément être aligné sur celui des chambres basses étant donné que ces mandats sont déterminés sur la base de fonctions de représentation différentes. Même lorsque les deux chambres ont un mode de représentation similaire, il existe habituellement quelques différences entre elles. On distingue souvent les deux chambres en termes de droit de vote actif et passif : l'âge d'éligibilité à la chambre haute étant souvent plus élevé qu'à la chambre basse. Cette différence tient au caractère symbolique de la seconde chambre, qui représente la prudence et la sagesse au sein du processus législatif.

1.3.3. Régimes mixtes et compétences spécifiques des secondes chambres

48. En un sens, les deux chambres peuvent avoir à la fois des compétences symétriques et asymétriques : c'est par exemple le cas si les chambres hautes ont un droit de veto absolu dans certains cas mais uniquement suspensif dans d'autres. La seconde chambre n'est alors pas inférieure à la première de manière générale, mais dispose d'un statut égal à celui de la chambre basse pour les questions ayant une importance majeure pour les intérêts territoriaux (mais seulement pour ce type de questions). Cette situation est caractéristique des pays fédéraux et régionalisés où les chambres hautes représentent les intérêts territoriaux, du fait que la volonté de ces chambres a un poids accru pour les questions qui affectent fortement les intérêts spécifiques des composantes territoriales.

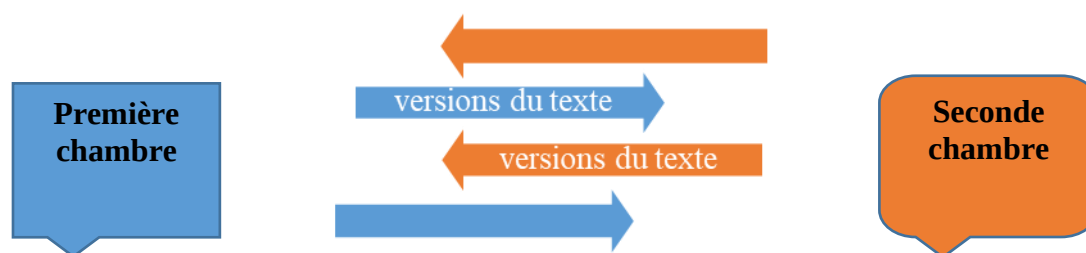
49. Même dans les systèmes bicaméraux asymétriques, il existe de nombreux cas où la seconde chambre joue un rôle prédominant, qu'il s'agisse d'un pouvoir de codécision ou d'un droit de veto absolu. Dans les États fédéraux, il s'agit par exemple des décisions majeures sur l'ordre constitutionnel fondamental de la fédération et les décisions concernant la souveraineté de l'État fédéral en général, ou du moins de ce qui touche directement au statut ou aux pouvoirs de ses composantes. Cela concerne par exemple les lois constitutionnelles et les traités internationaux portant sur les compétences des *länder* en Autriche, les révisions constitutionnelles et les lois spéciales sur la réforme de l'État en Belgique ou les révisions constitutionnelles en Allemagne. Cependant, les modifications de la constitution, non seulement dans les fédérations mais d'une manière plus générale (par exemple en Espagne, en France, en Irlande et en Roumanie) exigent en outre l'approbation de la seconde chambre, ou certaines modifications de la Constitution requièrent au minimum l'approbation de la chambre haute du parlement (par exemple aux Pays-Bas celles qui concernent le statut de la monarchie).

2. RELATIONS ENTRE LES DEUX CHAMBRES

50. Dans tout système bicaméral, quel que soit le type de veto dont dispose la chambre haute, et indépendamment de la différence de poids institutionnel et de statut entre les deux chambres, il doit exister une procédure législative permettant aux deux chambres de communiquer entre elles et d'essayer de trouver un compromis en cas de désaccord.

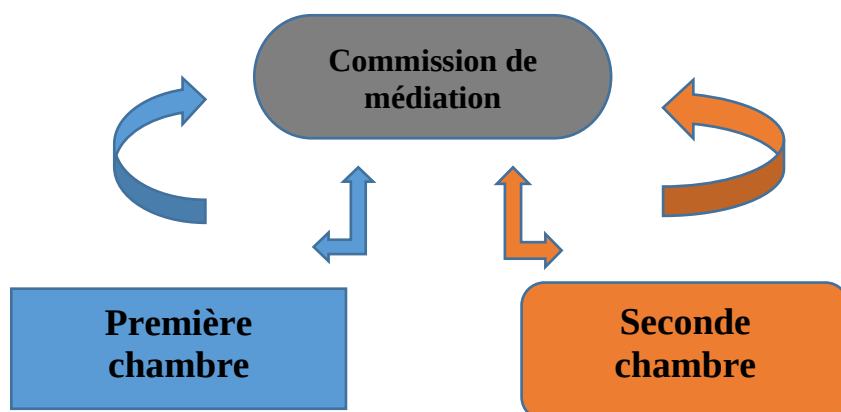
51. Il existe fondamentalement trois grands mécanismes de coordination. Dans le premier, appelé navette parlementaire, les deux chambres se renvoient un projet de texte que chacune modifie jusqu'à ce qu'un texte commun soit acceptable par les deux (voir figure 1). La version adoptée par chaque chambre peut faire la navette de l'une à l'autre plusieurs fois jusqu'à ce qu'une mouture du texte soit jugée acceptable par les deux. Afin d'éviter que le processus de conciliation ne s'éternise, le règlement du parlement limite habituellement le nombre d'aller-retour, et si à l'issue de ce nombre maximum d'aller-retour aucune position commune n'est trouvée, le projet de loi est rejeté.

Figure 1
Le système de la navette



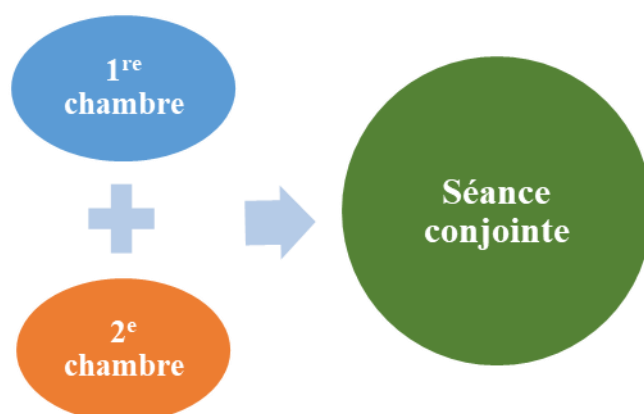
52. Dans une autre procédure, une commission parlementaire mixte est chargée d'établir une proposition de compromis en vue de trouver un accord (figure 2). Les membres de cette commission de médiation sont en règle générale issus des deux chambres et désignés par leurs pairs. Cet organe est chargé de concilier des positions divergentes et d'établir un texte de compromis qui doit ensuite être adopté séparément par chacune des deux chambres.

Figure 2
Processus de médiation



53. La troisième possibilité consiste à tenir une séance conjointe des deux chambres en vue d'une discussion commune et d'une confrontation directe entre les opinions divergentes (figure 3).

Figure 3
Modèle de la séance conjointe



54. Toutefois, dans les régimes bicaméraux asymétriques, la chambre basse est le plus souvent, ou dans la majeure partie des cas, en mesure de résoudre par elle-même les désaccords en décidant d'accepter ou de rejeter les amendements ou contre-opinions de la seconde chambre – c'est-à-dire de passer outre – sans procédure spécifique. Une majorité spéciale (absolue ou qualifiée) est souvent requise au sein de la chambre basse pour passer outre un veto de la chambre haute. C'est en règle générale plus vraisemblablement la seconde chambre qui se voit imposer des contraintes. Par exemple, la chambre haute doit envoyer d'éventuelles objections à la chambre basse dans un délai précis (60 jours en Belgique et huit semaines en Autriche) et si elle ne respecte pas ce délai, il est considéré qu'elle ne s'est pas opposée au projet de loi qui lui a été soumis.

55. Dans divers pays, certains pouvoirs ne peuvent être exercés par les deux chambres que dans le cadre d'une réunion conjointe, mais il ne s'agit pas de la même chose qu'une séance conjointe visant à résoudre un désaccord entre les deux chambres. En Belgique, par exemple, les deux chambres du Parlement se réunissent (« en Chambres réunies ») seulement à certaines occasions, comme lorsque le monarque prête le serment constitutionnel devant elles. Ainsi, seules les Chambres réunies peuvent instaurer la régence si le successeur au trône est un mineur ou si le monarque est dans l'impossibilité de régner. En Suisse, les deux chambres (*Bundesversammlung*) se réunissent au moins une fois par an pour exercer ensemble certains des pouvoirs du Parlement (par exemple élire les juges fédéraux) et prononcer l'amnistie. Pour ce faire, les deux chambres disposent de commissions mixtes.

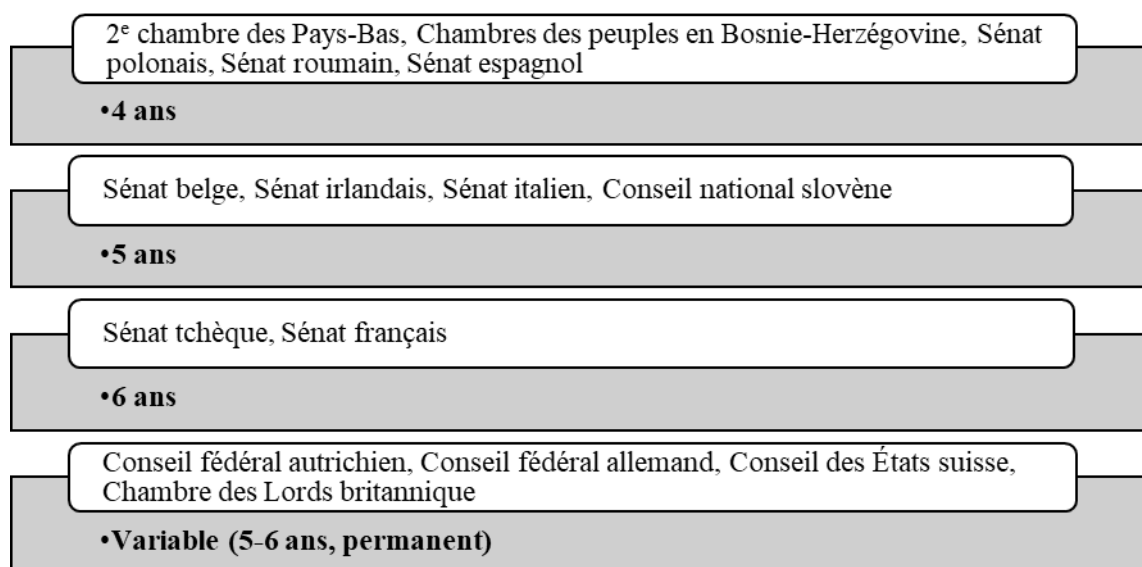
56. Outre les procédures formalisées, il est également possible de trouver une solution politique, par exemple la dissolution du parlement si la gravité d'un conflit le justifie et si le processus de conciliation aboutit à une impasse.

3. AUTRES CARACTÉRISTIQUES

57. En plus de leurs différences en termes de composition, de représentativité et de pouvoirs avec les chambres basses, les secondes chambres se distinguent également par leur mode de fonctionnement et le statut de leurs membres. Le mandat des membres des secondes chambres est souvent plus long (voir figure 4) et leur renouvellement n'a pas lieu au même moment que celui des membres des chambres basses. Dans certains cas, les secondes chambres sont renouvelées progressivement, c'est-à-dire que les membres ne sont pas tous élus (ou délégués) en même temps. Il est important que les chambres hautes fonctionnent aussi en permanence car c'est la seule façon de veiller au bon déroulement du processus législatif, lequel requiert leur participation.

Figure 4

Durée du mandat des secondes chambres dans les États membres du Conseil de l'Europe



58. Toutefois, les principes généraux du fonctionnement des secondes chambres (par exemple les modalités de convocation ou de dissolution, les règles encadrant les débats ou la discipline parlementaire) sont en majeure partie similaires à ceux des chambres basses, du fait que les unes et les autres appartiennent en définitive au même organe.

59. Les différences les plus fréquentes concernant le statut des membres des deux chambres concernent les critères d'éligibilité (l'âge d'éligibilité des membres des secondes chambres est plus élevé) et la durée du mandat (supérieure pour les chambres hautes).

60. Les chambres hautes sont souvent de plus petite taille (voir tableau 2), probablement en raison de leur caractère traditionnellement élitiste de ces chambres et de leur rôle de lieu de réflexion, contrant ou tempérant la volonté de la chambre basse, laquelle suit les lignes partisans.

Tableau 2

Nombre de membres par chambre du parlement et taille de la population dans les États membres du Conseil de l'Europe ayant un régime bicaméral

Pays	Effectif de la chambre haute	Effectif de la chambre basse	Population (en milliers d'hab.)*
Autriche	61	183	8 978
Belgique	60	150	11 631
Bosnie-Herzégovine	15	42	3 492 ²
République tchèque	81	200	10 516
France	348	577	67 842
Allemagne	69	736 ¹	83 237
Irlande	60	158	5 060
Italie	200 (now 206)	400	58 983
Pays-Bas	75	150	17 590
Pologne	100	460	37 654
Roumanie	136	329	19 038
Slovénie	40	90	2 107
Espagne	266	350	47 432
Suisse	46	200	8 736
Royaume-Uni	791	650	67 025 ³

* Source : Eurostat ; ¹ 2023. ² 2019. ³ 2020.

4. ANALYSE DE LA CAPACITÉ DES SECONDES CHAMBRES À REPRÉSENTER LES INTÉRÊTS TERRITORIAUX

61. On ne peut guère douter que les chambres basses qui ont été créées afin de représenter les intérêts des territoires sont, de par leur composition et leur mode de représentation, les mieux à même de remplir ce rôle. Les secondes chambres des États fédéraux et des pays régionalisés représentent habituellement les intérêts des composantes de l'État central. Les chambres hautes des États fédéraux et des pays régionalisés appartiennent à la même catégorie, dans la mesure où les unes et les autres représentent habituellement les composantes territoriales les plus grandes, bien que la base constitutionnelle de cette représentation puisse être différente. Tandis que dans les secondes chambres des fédérations, les composantes de l'État sont représentées sur la base de leur propre souveraineté étatique partielle, les chambres hautes des États régionalisés représentent en règle générale les intérêts territoriaux du fait qu'elles représentent l'électorat des diverses régions concernées ou de leurs collectivités locales et régionales.

62. Dans le cas des chambres hautes fondées sur le principe de la représentation populaire ou du corporatisme, la représentation des intérêts territoriaux peut être discutable : dans le premier cas, parce que la constitution exige que le parlement, dont fait partie la seconde chambre, représente le peuple dans son ensemble (c'est-à-dire l'intérêt public) ; dans le second, parce que la chambre vise à représenter des intérêts spécifiques (de groupes professionnels ou autres). Bien entendu, même dans ces derniers cas, la représentation des intérêts régionaux peut être légitime, puisque l'intérêt public ou les intérêts corporatistes se composent aussi des intérêts des diverses composantes territoriales, mais dans les chambres parlementaires fondées sur le principe de la représentation populaire ou corporatiste, la représentation régionale n'est pas aussi évidente, à la différence des parlements des pays fédéraux ou décentralisés.

63. Même dans les États fédéraux et les États régionalisés, le mode de représentation des intérêts territoriaux varie considérablement selon qu'ils sont représentés par des délégués des autorités des composantes territoriales ou par des représentants élus par les électeurs vivant sur ces territoires. Si ce sont ces derniers qui élisent les membres de la chambre haute au suffrage direct, leur comportement électoral peut être similaire à celui du vote pour la chambre basse (vote partisan). Si au contraire ce sont les autorités régionales (législatives ou exécutives) qui élisent ou délèguent les membres de la seconde chambre, elles renforceront naturellement les partis nationaux correspondant à leur propre majorité régionale. Néanmoins, dans les deux cas, il est possible de représenter les intérêts territoriaux.

64. Dans certains cas, même lorsque les membres de la chambre haute sont sélectionnés dans les différents territoires, la représentation n'est pas nécessairement fondée sur les intérêts territoriaux en général, mais plutôt organisée pour promouvoir d'autres intérêts, par exemple ceux de divers groupes. Par exemple, en Belgique, certains sénateurs représentent des groupes linguistiques, tandis qu'en Bosnie-Herzégovine ils peuvent représenter des groupes ethniques nationaux.

65. L'expérience montre que, lorsque la composition des chambres hautes est fondée sur la représentation populaire, la prise de décision parlementaire est souvent dominée par les différends politiques des partis nationaux, ce qui ne laisse pas suffisamment de place aux revendications territoriales. C'est encore plus vrai dans le cas des secondes chambres basées sur la représentation corporatiste, dont la fonction consiste à représenter divers intérêts socio-économiques, et qui dans le meilleur des cas ne représentent les intérêts territoriaux qu'indirectement.

66. Par conséquent, bien que l'élection directe des membres de la seconde chambre puisse renforcer la légitimité démocratique de la chambre haute, elle n'établit pas un lien direct entre la chambre haute et les collectivités territoriales. Si le mode d'élection des représentants de la seconde chambre est identique (ou très similaire) à celui des membres de la chambre basse, il est très probable que les différends politiques des partis nationaux domineront le fonctionnement de cette chambre aussi, et que les intérêts régionaux seront marginalisés.

67. Il est plus probable que les intérêts territoriaux soient représentés lorsque la seconde chambre est entièrement, ou en grande partie, composée de représentants des collectivités locales ou régionales. C'est le cas dans les pays où les divers niveaux d'autorité locale et régionale délèguent certains de leurs membres pour les représenter à la chambre haute. En France, par exemple, le collège électoral de chaque département est largement composé de conseillers municipaux et de membres des divers échelons des collectivités territoriales ; et aux Pays-Bas, 75 membres de la Première Chambre (chambre haute) sont élus par les membres des douze conseils provinciaux (et des trois collèges électoraux des territoires d'outre-mer).

5. QUESTIONS CONTROVERSÉES

68. La nécessité que les chambres hautes représentent mieux les intérêts territoriaux dans le cadre du processus législatif ne va pas de soi, et un certain nombre de préoccupations doivent être abordées. Les dilemmes et problèmes qui se posent sont présentés afin de trouver des solutions pour renforcer la représentation des intérêts des territoires au sein des parlements.

69. L'une des questions clés concerne la manière de représenter plus efficacement les intérêts territoriaux, que ce soit à travers l'expression de la volonté de la population des composantes territoriales ou par la représentation de ces dernières. La première solution peut avoir concrètement l'inconvénient de renforcer la représentation partisane : elle consiste à élire une chambre haute dont le fonctionnement est similaire à celui de la chambre basse. C'est particulièrement le cas des composantes territoriales de grande taille ou lorsque l'identité régionale est faible (par exemple dans le cas des régions administratives) : les électeurs sont susceptibles d'exprimer les mêmes préférences partisans en élisant les membres de la seconde chambre qu'en élisant ceux de la chambre basse.

70. En revanche, dans le cas d'une représentation indirecte par des autorités régionales (législatives ou exécutives), la chambre haute est perçue comme manquant de légitimité démocratique du fait qu'elle est comparée à une première chambre élue au suffrage universel tandis qu'elle représente les intérêts d'autres organes de l'État. Cependant, on pourrait aussi considérer que la seconde chambre peut servir d'espace de consultation entre le pouvoir central et les autorités territoriales, dont le fonctionnement n'est pas transparent pour les citoyens. Enfin, lorsque la représentation des collectivités territoriales n'est pas proportionnelle, il existe un risque que la seconde chambre renforce la capacité des partis politiques majoritaires (au sein leurs organes délibératifs ou exécutifs) à défendre leurs intérêts à l'échelon national contre les intérêts complexes de chacune des composantes territoriales.

71. Les revendications d'autonomie des entités territoriales peuvent se heurter à la nécessité politique d'une plus grande efficacité du gouvernement centralisé. Les réformes menées dans certains États membres du Conseil de l'Europe visaient à trouver un équilibre entre ces intérêts antagonistes : c'est notamment le cas du processus de décentralisation au Royaume-Uni¹¹. Ce dilemme peut être considéré, dans le cadre d'une approche purement territoriale, comme un conflit entre intégration et autonomie.

72. Un autre sujet de discussion pourrait être la manière dont les secondes chambres sont élues. Si l'élection par des autorités infra-étatiques (principalement des parlements infranationaux ou des conseils régionaux/provinciaux) peut être préférable pour une meilleure représentation des intérêts territoriaux, le principe de démocratie est davantage en faveur d'une élection directe par les citoyens.

73. Il peut aussi être risqué de confier trop de pouvoirs aux secondes chambres qui représentent les intérêts territoriaux. Il est couramment reproché aux chambres hautes de ralentir le processus législatif et de le rendre plus contraignant et plus onéreux. Si une seconde chambre, même lorsqu'elle exerce son droit de veto, empêche l'adoption d'importants projets de loi ou bloque le processus législatif à cause d'intérêts territoriaux, cela peut créer au sein de l'opinion publique une hostilité vis-à-vis du bicamérisme lui-même et peut même aboutir à la suppression de la chambre haute.

74. Outre les intérêts territoriaux, il est possible que d'autres intérêts (sociaux, économiques ou corporatistes) doivent eux aussi s'exprimer au parlement et puissent entrer en compétition avec le point de vue des entités régionales. Si ces intérêts ne sont pas conciliés, ils pourraient s'anéantir mutuellement.

75. La représentation des intérêts territoriaux peut-elle être assurée plus efficacement par l'intermédiaire d'autres institutions ou avec d'autres procédures ? Par exemple, une meilleure représentation des intérêts régionaux au sein des mécanismes de prise de décision des autorités exécutives est possible ou l'efficacité des consultations avec les associations de pouvoirs locaux et régionaux pourrait être renforcée. Le renforcement de la représentation des intérêts territoriaux au sein des secondes chambres doit prendre en compte les exigences énoncées dans la Charte européenne de l'autonomie locale concernant la consultation des associations de pouvoirs locaux et régionaux¹².

76. Si les intérêts régionaux s'expriment par le biais de la seconde chambre, le risque existe aussi que les pouvoirs des composantes territoriales (États fédérés ou collectivités régionales ou provinciales) liés aux domaines pertinents soient supprimés ou au moins réduits, ce qui aura au final pour résultat d'affaiblir l'autonomie des collectivités régionales.

¹¹ Popelier, Patricia, Concluding chapter – *Bicameralism in multi-tiered systems*, in Richard Albert, Antonia Baraggia, et Cristina Fasone (éd.), *Constitutional Reform of National Legislatures*. Bicameralism under Pressure, Edward Elgar, 2019.

¹² Art. 4(6), Art. 5 et Art. 9(6).

6. RENFORCER L'EFFICACITÉ DE LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS TERRITORIAUX AU SEIN DES SECONDES CHAMBRES

77. Compte tenu de la diversité des secondes chambres au sein des États membres du Conseil de l'Europe, aucune solution ne saurait convenir pour tous les parlements nationaux. Telles réformes institutionnelles efficaces dans certains pays peuvent être irréalisables dans d'autres en raison de leurs traditions historiques, de leurs structures institutionnelles ou de leur contexte politique. En Suisse, par exemple, en raison du rôle important de la démocratie directe et des mécanismes de conciliation et de recherche d'un consensus, les relations entre les partis politiques au sein des chambres sont moins tendues que dans d'autres pays¹³. L'Allemagne est le seul État membre du Conseil de l'Europe où les membres de la chambre haute ont un mandat impératif, en raison du fait qu'ils sont délégués par les gouvernements des *länder*. Au Royaume-Uni, la Chambre des Lords, dont certains membres le sont de par leur naissance, a conservé en partie son caractère aristocratique. D'autres spécificités nationales pourraient être citées.

78. Pour autant, cela ne signifie pas qu'il ne vaille pas la peine d'examiner les principes et exigences permettant de mieux prendre en compte les intérêts territoriaux ou les solutions concrètes ayant prouvé dans certains pays leur efficacité pour promouvoir ces intérêts.

79. Certains principes généraux permettant une meilleure représentation des intérêts territoriaux peuvent être formulés, mais lorsque les législateurs ont des intérêts ou des besoins différents, ceux-ci peuvent être privilégiés. On peut aussi considérer, d'une manière générale, qu'il y a une plus grande chance que les intérêts régionaux soient pris en compte si le rôle des partis politiques siégeant à la seconde chambre est réduit, du fait que les partis se concentrent souvent davantage sur des intérêts politiques nationaux et moins sur les questions locales et régionales. Le rôle des chambres hautes qui représentent les intérêts territoriaux doit en outre être renforcé, afin qu'elles puissent plus efficacement faire valoir leur point de vue face aux premières chambres dans le cadre du processus législatif. Il est également important de s'attacher à ce que l'importance des intérêts régionaux soit largement reconnue, par exemple en soulignant qu'ils peuvent être compatibles avec les politiques nationales, plutôt que d'être nécessairement en contradiction avec elles.

80. Du fait qu'au lendemain de diverses crises mondiales on a observé une demande croissante de centralisation et de concentration de la puissance publique, et alors que la seconde chambre a été supprimée dans plusieurs pays ces dernières décennies¹⁴, le simple maintien des régimes bicaméraux serait un résultat en soi. La survie des secondes chambres pourrait être menacée par le déclin de la démocratie dans le monde entier ainsi que par l'expansion du populisme et le besoin croissant de rendre le fonctionnement de l'État moins onéreux.

¹³ Riescher, Gisela, *Der Schweizer Ständerat*, in Gisela Riescher, Sabine Ruß, SChristoph M. Haas (éd.), *Zweite Kammern*, 2. Auflage, Oldenburg, München, 2010. 69.

¹⁴ Par exemple au Danemark en 1953, en Suède en 1970 ou en Croatie en 2001.

81. Au-delà de la simple préservation du système bicaméral et des propositions visant à renforcer la représentation des intérêts territoriaux au sein des parlements, les diverses aspirations peuvent être réparties en deux groupes en fonction de la difficulté à les mettre en œuvre et de leurs chances de réalisation. Le premier groupe inclut les projets de réforme exigeant des modifications constitutionnelles ou législatives, c'est-à-dire institutionnelles ; le second, des propositions que les secondes chambres elles-mêmes pourraient mettre en œuvre, essentiellement en modifiant leur mode de fonctionnement. Il est plus difficile de modifier les cadres législatifs en vigueur car cela requiert une coopération avec d'autres acteurs et leur approbation. Par exemple, le système de séparation des pouvoirs ne peut être modifié qu'au moyen d'un amendement constitutionnel, lequel est toujours un processus difficile. Les compétences de la seconde chambre au sein du parlement ne peuvent être renforcées qu'en réduisant celles de la première chambre, ce à quoi cette dernière s'opposera probablement. Des obstacles peuvent en outre s'élever au sein même des chambres hautes contre une modification de leurs pouvoirs, si divers intérêts (par exemple corporatistes) se retrouvent en concurrence ou si une modification compromettrait les rapports de force existants¹⁵. La mise en œuvre peut avoir plus de chances de succès en ayant recours à des pratiques informelles pour renforcer la prise en compte et l'influence des intérêts régionaux dans le mécanisme de prise de décisions de la seconde chambre. La plupart des secondes chambres peuvent établir leur propre règlement intérieur (bien que dans certains pays celui-ci soit fixé par la loi) et, dans une certaine mesure, définir leur propre programme.

82. Néanmoins, la possibilité de procéder à des réformes constitutionnelles et législatives ne doit pas être exclue, compte tenu des changements institutionnels qui ont eu lieu ces dernières années et du fait que certains pays envisagent à l'heure actuelle des amendements constitutionnels qui pourraient modifier le statut de leur seconde chambre. Les amendements constitutionnels présentent aussi souvent un risque pour les chambres hautes. En Irlande, par exemple, un référendum sur l'abolition du Sénat a eu lieu en 2013, et seule une faible majorité des électeurs a voté en faveur de son maintien¹⁶. En Belgique, la seconde chambre a perdu la majeure partie de ses pouvoirs lors de la réforme constitutionnelle de 2014¹⁷. En Italie, en 2016, la proposition visant à transformer le Sénat pour en faire non plus une chambre symétrique mais une chambre haute représentant les intérêts territoriaux, tout en redistribuant les compétences législatives entre l'État et les régions, a été rejetée par référendum¹⁸.

83. Dans ce contexte, une modification du système électoral pourrait renforcer les liens entre les membres de la chambre haute et les régions dans lesquelles ils ont été élus, ce qui pourrait remettre en question la méthode de sélection corporatiste et les modes de scrutins majoritaires qui négligent la dimension territoriale. Peut-être les chambres hautes qui sont élues ou choisies par les collectivités infranationales pourraient-elles alors mieux représenter les intérêts territoriaux, du fait du lien institutionnel entre ces chambres et ces collectivités.

84. Une modification de la constitution et/ou de la loi est nécessaire pour élargir les compétences de la chambre haute dans des domaines qui touchent directement aux intérêts territoriaux (notamment en ce qui concerne les projets de loi de ce type). Pour ce faire, il est possible de procéder comme indiqué dans la figure 5 ci-dessous ou, par exemple, d'élargir le droit d'initiative législative.

¹⁵ Albert, Richard, Baraggia, Antonia and Fasone, Cristina, *The challenge of reforming bicameralism*, in Richard Albert, Antonia Baraggia, et Cristina Fasone (éd.), *Constitutional Reform of National Legislatures*. Bicameralism under Pressure, Edward Elgar, 2019. 2.

¹⁶ David Kenny, *The failed referendum to abolish the Ireland's Senate: Rejecting unicameralism in a small and relatively homogenous country*, in Richard Albert, Antonia Baraggia, et Cristina Fasone (éd.), *Constitutional Reform of National Legislatures*. Bicameralism under Pressure, Edward Elgar, 2019.

¹⁷ Popelier, Patricia, *Bicameralism in Belgium: the dismantlement of the Senate for the sake of multinational confederalism*, *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, n° 2, 2018. 227.

¹⁸ Guastafarro, Barbara, *'Visible' and 'invisible' second chambers in unitary States: 'Territorializing' national legislatures in Italy and the United Kingdom*, Richard Albert, Antonia Baraggia et Cristina Fasone (éd.), *Constitutional Reform of National Legislatures*. Bicameralism under Pressure, Edward Elgar, 2019. 38.

Figure 5
Moyens potentiels des secondes chambres de contribuer au processus législatif



85. Il apparaît que plus un élargissement des compétences serait nécessaire, moins il a de chance de se réaliser. Par conséquent, il est pertinent de n'étendre les compétences d'une seconde chambre qu'aux questions qui ont trait directement aux intérêts territoriaux. Les États régionalisés pourraient juger opportun d'examiner le fonctionnement du *Bundesrat* allemand. Les compétences de cette chambre haute fédérale diffèrent en fonction du degré d'incidence que les divers projets de loi sont susceptibles d'avoir sur l'autonomie des *länder* et l'élaboration de leurs politiques¹⁹. Une grande partie des textes législatifs ne portent pas sur les intérêts territoriaux. Il n'est donc pas nécessaire de renforcer les compétences de la seconde chambre en général, c'est-à-dire pas en ce qui concerne l'ensemble des textes de loi, mais seulement pour ceux qui ont des incidences notables sur la vie des composantes infranationales. De cette manière, les secondes chambres peuvent non seulement exercer une influence dans les régimes bicaméraux symétriques, mais aussi avoir des compétences qui se limitent aux questions ayant des incidences directes sur les intérêts territoriaux.

86. Les efforts visant une représentation plus efficace des intérêts territoriaux par les secondes chambres devraient être menés notamment à travers des canaux de consultation et de représentation, comme dans le cadre du « consociativisme » ou de la « démocratie de consensus » (la « *Konkordanzdemokratie* » en Autriche ou en Suisse), dont les modèles institutionnels offrent de bons exemples de prise de décision associant de multiples acteurs. Une meilleure représentation des intérêts territoriaux peut aussi être assurée si les membres des secondes chambres siègent et votent au sein de groupes territoriaux et non plus de groupes partisans, ou s'ils sont responsables devant les assemblées territoriales, comme c'est le cas au *Bundesrat* allemand. En tout cas il est inutile de supprimer ou de modifier des modèles ou des procédures déjà efficaces, même aux fins d'une réforme du parlement.

87. Il y a des mesures que les secondes chambres peuvent prendre de façon autonome. Par exemple, elles peuvent étendre les possibilités, pour les entités infranationales, de participer à leurs processus décisionnels, car les autorités régionales sont les mieux placées pour connaître leurs propres intérêts régionaux. Une possibilité, pour ce faire, peut être d'accorder un droit de parole aux ministres des assemblées régionales ou des gouvernements régionaux au sein de la chambre haute ou de créer une commission ou un groupe informel de la chambre haute qui consulterait régulièrement les autorités territoriales, entretenant ainsi un lieu d'échange entre les différents niveaux de gouvernance. Une telle coopération pourrait en principe impliquer les associations nationales ou régionales de pouvoirs locaux, même si les contacts ne doivent pas nécessairement se limiter à de tels partenariats. En effet, cette forme de représentation centralisée des intérêts vise avant tout à promouvoir les intérêts des pouvoirs locaux membres de ces associations et ne laisse pas beaucoup de place à la représentation des intérêts spécifiques ou même individuels des régions.

88. Du fait que les consultations directes peuvent être difficiles à mettre en place en raison du grand nombre de composantes territoriales, les consultations pourraient par exemple être organisées dans le cadre de conférences entre les niveaux de gouvernance où chaque composante territoriale du même échelon enverrait un délégué. Outre les contacts directs sur des questions précises, les secondes chambres, d'une manière générale, devraient aussi mettre en place des canaux qui leur permettraient de communiquer plus efficacement avec les collectivités régionales. Améliorer la

¹⁹ Voir la distinction entre les thématiques pour lesquelles le *Bundesrat* dispose d'un droit de veto absolu ou seulement suspensif (différence entre *Einspruchsgesetze* et *Zustimmungsgesetze*). Eith, Ulrich, Siewert, Markus B., Das „unechte“ Unikat: der Deutsche Bundesrat. in Gisela Riescher, Sabine Ruß, SChristoph M. Haas (éd.), *Zweite Kammern*, 2. Auflage, Oldenburg, München, 2010. 108.

circulation de l'information et la communication pourrait contribuer à ce que les intérêts territoriaux soient plus efficacement représentés dans le cadre du processus législatif national.

89. Il est important qu'il existe un système institutionnalisé de consultation des composantes territoriales afin de mieux informer, et de manière plus fiable, la seconde chambre des intérêts et besoins réels des régions, provinces et autres composantes des pays, mais ce système ne suffit pas à lui seul à garantir une représentation plus efficace de ces intérêts. Les membres des secondes chambres et leurs groupes politiques devraient donc user plus largement des droits dont ils disposent, en particulier leurs droits d'initiative législative, d'interrogation ou d'interpellation et de tenir des débats politiques.

90. Lorsque des minorités ethniques, nationales, linguistiques et religieuses sont établies dans certaines régions, il est particulièrement important qu'elles soient représentées. Diverses modalités ont été mises en place pour la protection des minorités au sein des parlements nationaux des États membres du Conseil de l'Europe, comme c'est le cas pour les minorités linguistiques en Belgique ou les minorités ethniques en Bosnie-Herzégovine. Dans certains cas les minorités se sont vu accorder une représentation institutionnelle à part entière. Au sein des secondes chambres, il s'agit de représenter les voix des communautés qui sont minoritaires dans une région donnée, et dont la représentation à l'échelon national n'est pas garantie. La représentation de leurs intérêts peut être assurée par la participation à la prise de décisions au sein de la seconde chambre par exemple par le biais d'un défenseur parlementaire et / ou une commission parlementaire spéciale.

91. La représentation des intérêts territoriaux est particulièrement importante dans le cadre des affaires de l'UE. Il est évident que la chambre haute peut mieux représenter les intérêts territoriaux dans le cadre des affaires de l'UE si la dimension territoriale est plus étroitement intégrée dans les processus décisionnels de l'UE. Il est possible, à cet effet, d'instaurer une coopération avec les pays et territoires voisins ayant une plus grande expérience en la matière. Les secondes chambres pourraient prendre l'initiative de mettre en place de telles relations transfrontalières.

92. La représentation des intérêts régionaux serait plus efficace si les secondes chambres exerçaient en permanence un contrôle parlementaire sur la mise en œuvre à l'échelon national de la Charte européenne de l'autonomie locale, ce qu'elles devraient faire même si la constitution ne leur confère pas le pouvoir de retirer leur confiance au gouvernement.

7. CONCLUSIONS

93. La représentation des collectivités territoriales est l'une des missions essentielles des secondes chambres existant au niveau national dans les États membres du Conseil de l'Europe.

94. S'il existe divers types de secondes chambres dans les États membres du Conseil de l'Europe, aucun d'eux ne peut être considéré comme offrant un exemple unique d'efficacité et de réussite. Chaque modèle est adapté à son contexte spécifique, à sa structure institutionnelle et à sa situation politique. Il existe différents types de sélection, de représentation, de légitimité, de composition et de pouvoirs des secondes chambres. Le rôle des secondes chambres dans la représentation des régions et des autorités locales peut être renforcé par des réformes constitutionnelles et législatives, notamment pour étendre les compétences de la chambre haute dans les domaines touchant directement aux intérêts territoriaux, ainsi que par des mécanismes de consultation et de représentation plus souples.

Sources :

Albert Richard, Baraggia Antonia et Fasone Cristina (2019), "The challenge of reforming bicameralism", in Albert Richard, Baraggia Antonia and Fasone Cristina (éd.), *Constitutional Reform of National Legislatures: Bicameralism under Pressure*, Edward Elgar, Cheltenham, 2019.

Bulmer Elliot (2016), *Bicameralism*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Strömsborg.

Calda Milos et Gillis Mark (1995), "Czech Republic, 1995: is legislative illegitimacy the price of political effectiveness?" *East European Constitutional Review* 4, 67–70.

Closa Montero Carlos (2017), *Report. Forms of Representation in Second Chambers: Election Procedures*, Commission de Venise, CDL(2008)018, Strasbourg.

Duchacek Ivo D. (1987), *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, University Press of America, Lanham, MD.

Eith Ulrich et Siewert Markus B. "Das 'unechte' Unikat: der Deutsche Bundesrat", in Riescher Gisela, Ruß Sabine et Haas Christoph M. (éd.), *Zweite Kammern* (2nd edn), Oldenburg, Munich.

Gélard Patrice (2006), *Complexité parlementaire ou nécessité démocratique ? Rapport sur les secondes chambres en Europe*, Commission de Venise, CDL(2006)059, étude n° 335/2005, Strasbourg.

Guastaferrero, Barbara (2019), "'Visible' and 'invisible' second chambers in unitary states: 'territorializing' national legislatures in Italy and the United Kingdom", in Albert Richard, Baraggia Antonia et Fasone Cristina (éd.), *Constitutional Reform of National Legislatures: Bicameralism under Pressure*, Edward Elgar, Cheltenham.

Ismayr Wolfgang (2008), "Gesetzgebung in den Staaten der Europäischen Union im Vergleich", in Ismayr Wolfgang (ed.), *Gesetzgebung in Westeuropa: EU-Staaten und Europäische Union*, VS Verlag, Wiesbaden.

Kenny David (2019), "The failed referendum to abolish the Ireland's Senate: rejecting unicameralism in a small and relatively homogenous country", in Albert Richard, Baraggia Antonia et Fasone Cristina (éd.), *Constitutional Reform of National Legislatures: Bicameralism under Pressure*, Edward Elgar, Cheltenham.

Popelier Patricia (2018), "Bicameralism in Belgium: the dismantlement of the Senate for the sake of multinational confederalism", *Perspectives on Federalism* Vol. 10, No. 2, pp. 215–37.

Popelier Patricia (2019), "Bicameralism in multi-tiered systems", in Albert Richard, Baraggia Antonia et Fasone Cristina (éd.), *Constitutional Reform of National Legislatures: Bicameralism under Pressure*, Edward Elgar, Cheltenham.

Riescher Gisela (2010), "Der Schweizer Ständerat", in Riescher Gisela, Ruß Sabine et Haas Christoph M. (éd.), *Zweite Kammern* (2nd edn), Oldenburg, Munich.

Thibaut, Noël (2022), *Second Chambers in Federal Systems*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm.

Sites web officiels des chambres hautes des États membres du Conseil de l'Europe :

Allemagne : <https://www.bundesrat.de/DE/homepage/homepage-node.html>

Autriche : <https://www.parlament.gv.at/verstehen/bundesrat/index.html>

Belgique : <https://www.senate.be/>

Bosnie-Herzégovine : <https://www.parlament.ba/Content/Read/36?title=Op%C4%87ipodaci>

Espagne : <https://www.senado.es/web/index.html>

France: <https://www.senat.fr/>

Irlande : <https://www.oireachtas.ie/en/visit-and-learn/how-parliament-works/role-of-the-oireachtas/seanad-eireann/>

Italie : <https://www.senato.it/home>

Pays-Bas : <https://www.eerstekamer.nl/>

Pologne : <https://www.senat.gov.pl/>

République tchèque : <https://www.senat.cz/>

Roumanie : <https://www.senat.ro/>

Royaume-Uni : <https://www.parliament.uk/business/lords/>

Slovénie : <https://ds-rs.si/sl>

Suisse : <https://www.parlament.ch/fr/organe/conseil-des-etats>

Bases de données :

Base de données sur les parlements nationaux PARLINE, <http://archive.ipu.org/parline-f/parlinesearch.asp>