

LE BICAMÉRISME

Guide introductif à l'élaboration d'une constitution n° 2



LE BICAMÉRISME

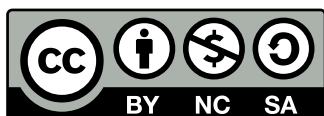
Guide introductif à l'élaboration d'une constitution n° 2

Elliot Bulmer

© 2026 Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale

© Éditions en anglais 2014 et 2017.

Les publications d'IDEA International sont indépendantes de tout intérêt national ou politique. Les points de vue exprimés dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement les opinions d'IDEA International, de son conseil d'administration ou des membres du conseil.



À l'exception des images et photos de tiers, la version électronique de la présente publication est disponible sous Creative Commons Licence (CCL)—Creative Commons Attribution–NonCommercial–ShareAlike 4.0 Licence. Vous pouvez librement partager cette publication ou en faire des travaux dérivés uniquement à des fins non commerciales, et à condition d'en avoir correctement nommé les sources et de les diffuser sous une licence identique à celle-ci. Pour de plus amples informations sur cette licence, veuillez consulter : <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>>.

IDEA International
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
SUÈDE
Téléphone : +46 8 698 37 00
Courriel : info@idea.int
Site Internet : <<https://www.idea.int>>

Illustration de la couverture : © 123RF, <<http://www.123rf.com>>
Graphisme : IDEA International
Révision : Anne Marsaleix; Révision substantielle : Thibaut Noël
Traduction: Stratetic Agenda Ltd

DOI : <<https://doi.org/10.31752/35673>>
ISBN : 978-91-8137-204-5 (édition PDF)

Table des matières

Chapitre 1

Introduction	1
Avantages du bicamérisme.....	1
Risques	1

Chapitre 2

Enjeux	2
---------------------	----------

Chapitre 3

Faut-il instituer une seconde chambre ?	3
Raisons justifiant l'existence d'une seconde chambre.....	3
Raisons justifiant l'absence d'une seconde chambre	5
Autres solutions	5
Décisions quant à la création d'une seconde chambre.....	7

Chapitre 4

Types de seconde chambre	9
Des finalités, une composition et des pouvoirs en harmonie	9
Harmonie avec le système politique dans son ensemble.....	10
Facteurs déterminant la force ou la faiblesse du bicamérisme	11

Chapitre 5

Choix de conception : composition et structure	16
Mode de composition.....	16
Durée du mandat.....	20
Nombre de membres	20
Autres considérations (en particulier pour les chambres territoriales).....	20
Appartenance partisane	22

Chapitre 6

Choix de conception : pouvoirs	23
Prévention et résolution des différends entre les chambres	23
Révocation du gouvernement, motion de censure et vote de confiance	26
Traités	27
Autres pouvoirs non législatifs	27

Chapitre 7

Exemples	28
-----------------------	-----------

Chapitre 8

Questions à considérer	30
Références bibliographiques	32
À propos de l'auteur	33
À propos d'IDEA International	34

Chapitre 1

INTRODUCTION

Un parlement bicaméral ou une assemblée législative bicamérale comprend deux assemblées ou chambres (du latin *camera*), qui se partagent le pouvoir législatif. Dans le monde, environ 80 pays disposent d'un parlement bicaméral. De façon générale, le bicamérisme est plus fréquent dans les États fédéraux, de grande taille et à régime présidentiel, alors que le monocaméralisme est plus commun dans les États unitaires, de petite taille et à régime parlementaire.

AVANTAGES DU BICAMÉRISME

Un parlement disposant de deux chambres peut : (a) représenter les gouvernements infranationaux ; (b) agir en tant qu'organe spécialisé d'examen et de contrôle ; (c) fournir un contrepoids démocratique au pouvoir de la chambre basse ; et (d) assurer la représentation de différents intérêts socio-économiques ou de minorités ethnoculturelles.

RISQUES

Le fait de ne disposer que d'une seule chambre peut se révéler moins onéreux, plus simple et plus efficace ; cela évite les redondances et les blocages, tout en concentrant la responsabilité démocratique au sein d'une assemblée unique élue. Le contrepoids que permet le bicamérisme peut également être assuré par d'autres institutions, sans qu'une seconde chambre législative soit nécessaire.

Chapitre 2

ENJEUX

Toutes les formes modernes de démocratie accordent une place centrale à une assemblée législative et délibérante, dont les membres sont choisis au suffrage universel au moyen d'élections libres, équitables, régulières et pluralistes. On peut toutefois s'interroger sur la capacité d'une seule assemblée élue à représenter correctement une société diverse. L'existence d'un second organe législatif peut permettre une représentation plus nuancée et exhaustive de la société, en intégrant davantage les minorités territoriales, communautaires ou autres.

Des questions se posent également quant aux effets de la concentration des pouvoirs au sein d'une seule assemblée élue. L'absence de contrepoids au sein d'une chambre unique peut donner lieu à des décisions hâtives et mal étudiées, à une législation déficiente sur le plan technique ou à une législation trop partisane qui ne fait aucune concession à des opinions minoritaires très arrêtées. C'est pourquoi de nombreux pays disposent d'une seconde chambre législative, qui se distingue de l'autre chambre par sa composition, sa fonction et ses pouvoirs, afin de compléter et de contrebalancer la chambre principale.

Toutefois, dans de nombreux contextes, une seconde chambre peut compliquer le système et entraîner des retards et des frais supplémentaires alors qu'elle n'apporte qu'un bénéfice minime ; une chambre unique correctement conçue, bénéficiant d'un contrepoids extraparlémentaire, peut alors s'avérer plus appropriée.

Chapitre 3

FAUT-IL INSTITUER UNE SECONDE CHAMBRE ?

Remarques terminologiques

Les termes « chambre haute » ou « seconde chambre » sont largement utilisés dans le monde. Aux fins du présent document, ces termes sont synonymes et interchangeables. La seule exception notable concerne les Pays-Bas, où, pour des raisons historiques, les dénominations des chambres sont inversées.

RAISONS JUSTIFIANT L'EXISTENCE D'UNE SECONDE CHAMBRE

De nombreuses raisons poussent les États à instituer une seconde chambre.

Possibilité d'application de différents principes de représentation

La majorité des assemblées législatives sont élues par le biais d'un système qui représente le peuple en fonction de ses préférences partisans et (parfois) par circonscription géographique, généralement selon le principe « une personne, une voix ». Ce système reflète l'égalité des citoyens au sein de l'État. Le fait de disposer d'une seconde chambre peut permettre l'application d'autres principes de représentation afin de rendre compte de la diversité de l'État. Ainsi, une seconde chambre peut structurer la représentation à travers des entités territoriales (par exemple les États fédérés, les provinces ou les régions) ou représenter des communautés qui se définissent par la religion, l'appartenance ethnique, la langue ou la culture, ou encore

L'existence d'une seconde chambre peut permettre une représentation plus nuancée et exhaustive de la société au sein du parlement.

être conçue de façon à accroître la représentation des femmes, des catégories socio-économiques marginalisées, de groupes d'intérêt particuliers, des jeunes ou des personnes en situation de handicap. Si elle est élue au suffrage direct, cette seconde chambre peut avoir un système électoral ou une durée de mandat qui diffère de ceux de la chambre principale.

Amélioration du contrôle et de l'examen de la législation

Une seconde chambre peut constituer un lieu d'échanges supplémentaires au sein duquel les projets et propositions de loi peuvent être examinés de façon calme et plus objective. Dans de nombreux cas, elle peut être considérée comme faisant partie d'une constitution mixte, dans laquelle les élections démocratiques sont pondérées par des nominations effectuées sur la base du mérite parmi les personnes disposant de qualifications, d'expériences et de compétences pertinentes. Le but de ce type de seconde chambre n'est généralement pas de remettre en question le principe des décisions politiques, mais d'en permettre un second examen objectif, afin d'améliorer la qualité technique des lois et d'éviter des décisions hâtives ou mal étudiées.

Une seconde chambre peut assurer un contrepoids démocratique supplémentaire et prévenir la « tyrannie de la majorité ».

Mise en place d'un contrepoids démocratique supplémentaire dans le processus législatif

Dans les systèmes ne possédant qu'une seule chambre législative, le parti qui obtient la majorité dans cette chambre peut exercer un contrôle illimité sur le pouvoir législatif. Une seconde chambre, en particulier si sa composition diffère de celle de la première, si elle est choisie selon un cycle électoral différent et si elle possède une légitimité démocratique semblable, peut accroître le nombre d'acteurs ayant la capacité de bloquer des changements législatifs (acteurs détenteurs d'un pouvoir de veto). Elle peut ainsi assurer un contrepoids supplémentaire qui contribue à prévenir ce que l'on appelle la « tyrannie de la majorité », ainsi que les réformes partisans et conflictuelles.

Héritage historique

Certains pays possèdent une seconde chambre pour des raisons principalement historiques : celle-ci a été adoptée à un stade particulier de l'histoire de la nation et a été maintenue par la force des traditions, ou parce que les institutions en place ont la capacité de préserver leur existence. Les secondes chambres peuvent également avoir été copiées sur un pays voisin ou imposées par une puissance coloniale au moment de son désengagement, sans que le caractère nécessaire ou bénéfique d'une seconde chambre fasse l'objet d'une réflexion réelle. Ce n'est pas forcément une bonne raison pour

conserver ou rétablir une seconde chambre en période de réformes constitutionnelles ; des pays tels que le Danemark et la Suède, par exemple, ont aboli leur seconde chambre et ont cherché à garantir une représentation plus équilibrée et une distribution des pouvoirs plus nuancée par d'autres moyens.

RAISONS JUSTIFIANT L'ABSENCE D'UNE SECONDE CHAMBRE

Conflits, retards et impossibilité d'établir la responsabilité

Si un pays dispose de deux chambres dont les majorités divergent et dont les pouvoirs sont plus ou moins égaux, tout conflit politique les opposant est susceptible d'entraîner des blocages ou des impasses dans le processus législatif. Une seconde chambre obstinée peut s'opposer aux revendications du peuple ou empêcher des réformes nécessaires. En outre, il peut s'avérer difficile pour les citoyens d'attribuer la responsabilité des échecs politiques. Par ailleurs, la recherche de méthodes extraconstitutionnelles pour résoudre des blocages entre les deux chambres comporte un risque de défaillance du système.

Redondance inutile

Si les deux chambres disposent de majorités semblables, l'une d'elles peut faire doublon, augmentant la complexité institutionnelle pour un bénéfice minime sur le plan des politiques publiques.

Coût

L'existence d'une seconde chambre parlementaire suppose généralement un plus grand nombre de responsables politiques et de membres du personnel administratif et d'appui, ainsi que des dépenses de déplacement et d'hébergement accrues, et elle s'accompagne de coûts supplémentaires associés à l'entretien d'un autre lieu physique pouvant accueillir ses séances. Dans un pays en développement, cette situation risque d'exercer une pression considérable sur le budget de l'État, qui pourrait être mieux employé à d'autres fins.

AUTRES SOLUTIONS

Les fonctions assumées par une seconde chambre peuvent également être assurées par d'autres institutions. La nécessité de

ces fonctions ne signifie pas forcément qu'une seconde chambre soit indispensable.

Référendums d'initiative minoritaire et référendums abrogatifs

La fonction de contrepoids démocratique d'une seconde chambre peut être remplie par des référendums déclenchés par une minorité parlementaire (comme au Danemark), par un certain nombre d'électeurs éligibles (comme en Lettonie), ou par un chef d'État élu au suffrage direct (comme en Islande). En substance, dans le cadre de ces mécanismes, le peuple tout entier fait figure de seconde chambre. Ce contrepoids populaire, qui peut être puissant, est capable d'empêcher la majorité législative en exercice ou d'autres élites dirigeantes de trop s'éloigner des souhaits de la population sur des questions de fond majeures. Ainsi, en Islande, le président a utilisé son pouvoir d'organisation de référendums afin de soumettre au peuple deux projets de loi sur le remboursement des emprunts ; ces projets de loi avaient été adoptés par le Parlement, mais le peuple s'y était fortement opposé. Ce système a cependant un inconvénient : le processus référendaire peut se révéler trop laborieux, trop onéreux et peut-être trop conflictuel pour être mis en œuvre, sauf dans le cas de questions majeures. Par conséquent, ces mécanismes sont inadaptés pour traiter les problèmes d'ordre technique des textes législatifs. Pour de plus amples informations concernant les référendums d'initiative minoritaire et les référendums abrogatifs, veuillez consulter le troisième volume de la collection des Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution d'IDEA international, *Direct Democracy* [La démocratie directe].

Institutions similaires à une seconde chambre

Les finalités d'une seconde chambre peuvent être accomplies par d'autres institutions qui, bien que ne disposant pas du caractère formel et du statut de chambre du parlement, sont reconnues par la constitution et se voient attribuer un rôle de consultation ou de conseil dans le processus législatif et décisionnel. Par exemple, la représentation fonctionnelle ou communautaire peut être assurée par des organes tels que des conseils socio-économiques qui réunissent les travailleurs, les entreprises ou différentes professions. Ces conseils existent notamment en France, en Italie et au Luxembourg. De même, dans certains pays, les chefferies traditionnelles ou chefs de tribu peuvent être représentés au sein d'une assemblée consultative spéciale, comme la Chambre des chefs au Botswana ou le Conseil national des chefs à Vanuatu.

Il est également possible d'assurer une représentation territoriale au moyen de réunions plus ou moins formalisées des chefs des

gouvernements infranationaux. Ainsi, au Canada (État bicaméral, mais dont la seconde chambre est relativement faible), cette représentation prend la forme d'institutions comme le Conseil de la fédération (forum des Premiers ministres des provinces et territoires du Canada) et la Conférence des Premiers ministres (rencontre regroupant les Premiers ministres provinciaux et territoriaux et le Premier ministre fédéral). Ces institutions ne disposent pas d'un statut constitutionnel formel, mais elles jouent un rôle politique important au sein du système canadien de fédéralisme négocié.

La fonction d'examen technique peut être assurée par un Conseil d'État (comme aux Pays-Bas) ou un Conseil juridique (comme en Suède), composé d'experts juridiques et administratifs, ou encore par un système plus solide de commissions parlementaires.

Principes de la majorité concurrente

La protection des minorités ethniques, communautaires ou linguistiques et des autres groupes historiquement marginalisés peut être assurée grâce à des seuils de majorité qualifiée, qui accordent à ces groupes un pouvoir de veto au sein d'un système monocaméral (voir par exemple l'article 81 de la Constitution du Kosovo de 2008).

Quotas électoraux dans un système monocaméral

La participation des groupes historiquement marginalisés à la prise de décisions politiques peut être encouragée et soutenue par des mécanismes électoraux spéciaux au sein d'un système monocaméral. Par exemple, la Nouvelle-Zélande réserve un certain nombre de sièges à la représentation des électeurs maoris (autochtones) dans son système monocaméral en leur donnant la possibilité de voter sur une liste électorale séparée. Le Liban assure la représentation équitable des communautés chrétienne et musulmane au sein d'une chambre unique. Ces systèmes présentent les mêmes avantages que le bicamérisme en matière de représentation des minorités.

DÉCISIONS QUANT À LA CRÉATION D'UNE SECONDE CHAMBRE

Il est impossible de déterminer, sur le plan purement théorique, si l'instauration d'une seconde chambre présente ou non des avantages. Le contexte de chaque pays est différent, et la décision dépend en grande partie de la situation politique, ainsi que de la conception, des pouvoirs et des fonctions de la seconde chambre

en question. Il est important d'analyser les besoins et circonstances spécifiques du pays concerné. À cet égard, il convient de considérer les éléments suivants :

- Quel est le degré de diversité au sein du pays ? Abrite-t-il des minorités nationales sous-représentées ?
- Quelle est sa structure territoriale ? Est-il centralisé ou décentralisé ? Est-il fédéral ou unitaire ? Ces caractéristiques doivent-elles être prises en compte pour assurer une participation équitable au processus législatif au niveau central ?
- Quelles étaient les lacunes de l'ancienne constitution, et quelles sont les améliorations nécessaires pour consolider et renforcer l'ordre constitutionnel démocratique ?
- Est-il nécessaire de mettre en place des contrepoids supplémentaires aux gouvernements au pouvoir ?
- Est-il nécessaire d'améliorer la qualité technique des lois ?
- Est-il nécessaire d'accroître la participation politique de groupes particuliers dans la société ? Comment ces groupes peuvent-ils être identifiés et inclus ?
- La priorité absolue est-elle d'assurer la stabilité, l'efficacité et la responsabilité du gouvernement ? Si tel est le cas, de quelles manières risque-t-elle d'entrer en conflit avec d'autres objectifs ?

Matière à réflexion 1

Pourquoi la création d'une seconde chambre est-elle envisagée ? À quels besoins est-elle censée répondre ? Constitue-t-elle un moyen approprié, voire le meilleur moyen, de satisfaire ces besoins ?

Chapitre 4

TYPES DE SECONDE CHAMBRE

DES FINALITÉS, UNE COMPOSITION ET DES POUVOIRS EN HARMONIE

Si une seconde chambre doit être établie, sa composition et ses pouvoirs doivent être adaptés aux fins pour lesquelles elle est créée. Les réponses aux questions telles que « Comment la chambre doit-elle être choisie ? » et « Quels pouvoirs doit-elle posséder ? » découlent naturellement d'une bonne compréhension des besoins auxquels cette seconde chambre est censée répondre.

Il existe quatre grandes catégories de secondes chambres :

1. *Les chambres d'examen et de réflexion.* Elles visent à améliorer la qualité de la loi et à fournir un lieu d'échanges au sein duquel des experts nommés et d'anciennes personnalités politiques peuvent débattre des détails techniques des lois de façon calme et éclairée sans remettre en question la primauté de la chambre basse en matière d'élaboration de politiques publiques. Les membres de cette chambre sont principalement recrutés parmi les élites politiques, juridiques et administratives, et leurs pouvoirs peuvent se limiter à la proposition d'amendements et au report de l'adoption des lois.
2. *Les chambres visant à assurer une représentation territoriale.* Ces chambres existent en particulier dans les systèmes fédéraux, où elles servent à protéger les droits et les intérêts des entités territoriales, et à leur donner la possibilité de participer à l'élaboration des lois applicables sur l'ensemble du territoire du pays. Leurs membres peuvent être élus au suffrage direct sur une base territoriale ou choisis par les assemblées législatives

Si une seconde chambre est établie, sa composition et ses pouvoirs doivent être adaptés aux fins pour lesquelles elle est créée.

infranationales. Ces chambres peuvent en outre disposer de pouvoirs de veto assez étendus.

3. *Les chambres visant à assurer une large représentation.* Ces chambres peuvent être formées soit en incluant certaines communautés minoritaires, soit en accordant une voix institutionnelle à certains intérêts sociaux, économiques et culturels.
4. *Les chambres fondées sur le principe de la contestation démocratique.* Ces chambres assurent un contrepoids démocratique aux dirigeants en exercice. Les secondes chambres de cette dernière catégorie sont impérativement élues au suffrage direct (souvent en ayant recours à un scrutin et/ou un cycle électoral différents de ceux de la chambre principale) et détiennent généralement des pouvoirs de veto étendus.

Bien entendu, ces catégories ne s'excluent pas mutuellement et, dans les faits, de nombreuses secondes chambres jouent au moins deux rôles complémentaires (voir le tableau 4.1). Par exemple, le Sénat australien est principalement une chambre de représentation territoriale, étant donné qu'il est élu sur le principe de la représentation équitable des États fédérés, mais, parce qu'il est élu au suffrage direct, il agit également comme un important forum de contestation démocratique.

HARMONIE AVEC LE SYSTÈME POLITIQUE DANS SON ENSEMBLE

Pour décider s'il est opportun d'instaurer une seconde chambre, et pour déterminer la forme qu'elle doit prendre le cas échéant, il est important d'envisager comment cette seconde chambre s'intégrerait dans le système politique et institutionnel dans son ensemble. Il convient en particulier de réfléchir au nombre total d'acteurs détenteurs d'un pouvoir de veto dans le système politique, à la structure de l'État et au système électoral.

Nombre d'acteurs détenteurs d'un pouvoir de veto dans le système politique

Si les acteurs détenteurs d'un pouvoir de veto sont trop peu nombreux, il existe un risque de majoritarisme sans contrepoids effectifs, ou de concentration excessive du pouvoir ; à l'inverse, des acteurs trop nombreux risquent de bloquer l'État, le mettant

dans l'incapacité de répondre aux demandes de la population. Ces cas extrêmes pourraient tous deux nuire à la performance et à la légitimité du système politique dans son ensemble.

Structure de l'État

Les États fédéraux et régionalisés disposent généralement d'une seconde chambre dans laquelle les entités infranationales sont représentées, et qui leur donne l'opportunité de contribuer au processus législatif au niveau central.

Système électoral

Le système électoral applicable à la seconde chambre peut être conçu de manière à compléter celui utilisé pour la première chambre, de façon à préserver les différents avantages de chaque système. En Tchéquie et en Pologne, par exemple, la première chambre est élue au scrutin proportionnel, pour garantir l'inclusivité et le partage équitable du pouvoir entre les partis proportionnellement aux voix obtenues par chacun, alors que la seconde chambre est élue au scrutin uninominal majoritaire à un tour dans différentes circonscriptions électorales. À l'inverse, en Australie, la première chambre est élue au scrutin majoritaire préférentiel, qui a tendance à surreprésenter les deux plus grands partis, alors que la seconde chambre est élue au scrutin proportionnel qui permet aux petits partis d'exercer une certaine influence à l'échelon national.

FACTEURS DÉTERMINANT LA FORCE OU LA FAIBLESSE DU BICAMÉRISME

La force de la seconde chambre est principalement déterminée par trois facteurs : (a) la symétrie (c'est-à-dire l'équilibre des pouvoirs constitutionnels entre les chambres) ; (b) la concordance (c'est-à-dire le degré de ressemblance entre la composition politique de la seconde chambre et celle de la chambre basse) ; et (c) la légitimité (c'est-à-dire le fait que la seconde chambre possède [ou non] la légitimité démocratique d'utiliser ses pouvoirs). Cette catégorisation, y compris les concepts de symétrie et de concordance, est adaptée des réflexions de Meg Russell (2003) sur les travaux d'Arend Lijphart (1999).

Dans le bicamérisme égalitaire, l'accord des deux chambres est généralement nécessaire pour l'adoption des lois.

Symétrie

La symétrie renvoie au niveau d'égalité entre les chambres en matière de pouvoirs juridiques. Dans le bicamérisme symétrique (aussi appelé bicamérisme égalitaire) les deux chambres disposent de pouvoirs égaux ou quasi égaux : l'accord des deux chambres est généralement nécessaire pour l'adoption des lois, et la chambre basse ne peut pas annuler de façon unilatérale un veto ou des amendements adoptés par la chambre haute, ou alors difficilement (par exemple par un vote à la majorité qualifiée). Le bicamérisme est asymétrique (ou inégalitaire) lorsque les pouvoirs de la chambre

Tableau 4.1. Types de seconde chambre

	Chambre d'examen et de réflexion	Chambre de représentation territoriale	Chambre de représentation socioculturelle	Chambre de contestation démocratique
Objectif premier	Assurer un examen et un contrôle technique de la législation, généralement dans un climat moins partisan que la chambre basse.	Assurer la représentation des États, des provinces ou des régions, en particulier au sein d'un système fédéral.	Représenter des groupes communautaires distincts (par ex. définis par la langue, l'appartenance ethnique ou le statut de nation autochtone) ou des groupes professionnels (ouvriers, agriculteurs, etc.).	Fournir un contrepoids démocratique supplémentaire ou renforcer la séparation des pouvoirs.
Composition typique	Membres nommés, cooptés ou de droit, généralement recrutés parmi les élites politiques, juridiques et administratives ; les nominations peuvent être plus ou moins politisées selon les règles contextuelles.	Membres élus par les entités infranationales (États, provinces), soit directement par la population composant chaque entité, soit indirectement par des assemblées législatives infranationales ; les entités les plus petites peuvent être surreprésentées.	Membres nommés par les organes représentatifs des groupes spécifiés, ou élus directement par les membres de certains groupes (par ex. personnes inscrites sur une liste électorale spéciale).	Membres élus au suffrage direct ; le système électoral, les circonscriptions ou le calendrier électoral sont généralement différents de ceux utilisés pour la chambre basse.

Tableau 4.1. Types de seconde chambre (suite)

	Chambre d'examen et de réflexion	Chambre de représentation territoriale	Chambre de représentation socioculturelle	Chambre de contestation démocratique
Pouvoirs typiques	Pouvoirs d'amendement et de report uniquement ; le pouvoir de veto est encadré par le droit ou par des conventions et peut aisément être outrepassé par la chambre basse.	Pouvoirs de veto étendus sur l'ensemble des lois, ou seulement sur certaines catégories de lois, relatives aux compétences exclusives des entités infranationales.	Pouvoirs variables : certaines chambres sont essentiellement consultatives alors que d'autres possèdent un pouvoir de veto législatif limité, en particulier sur les lois concernant spécifiquement les intérêts de certains groupes.	Pouvoirs généralement de veto législatif et d'amendement étendus, que la chambre basse ne peut outrepasser ou seulement difficilement.
Exemples	Chambre des lords du Royaume-Uni, Sénat de la Jamaïque, Sénat du Canada.	Sénat des États-Unis, Sénat de l'Espagne, Conseil fédéral (Bundesrat) de l'Allemagne.	Conseil national de Slovaquie, Chambre des chefs du Botswana.	Chambre des conseillers du Japon, certains conseils législatifs des États fédérés d'Australie.
Autres solutions possibles	Un système plus solide de comités au sein d'un parlement monocaméral ; un processus étendu de contrôle parlementaire ou de délibération ; la cooptation de membres experts n'ayant pas le droit de vote.	Peu d'autres solutions : l'une des rares possibilités consiste en la surreprésentation des communautés territoriales de petite taille au sein d'une chambre unique.	Un système de sièges réservés ou de quotas pour les minorités ou les différents groupes communautaires au sein d'une assemblée législative monocamérale.	Des référendums d'initiative minoritaire, des initiatives populaires ou des mécanismes de révocation.

haute sont restreints par la constitution (ils peuvent par exemple être limités à un pouvoir de report ou au droit de proposer des amendements sans que leur adoption soit obligatoire). Les secondes chambres territoriales disposent souvent de faibles pouvoirs sur certains domaines législatifs et de pouvoirs plus forts sur d'autres domaines, reflétant leur intérêt particulier pour la protection et la promotion des gouvernements infranationaux (par exemple le Bundesrat allemand, le Sénat kényan ou le Conseil national des provinces d'Afrique du Sud).

Concordance

Dans le bicamérisme inégalitaire, la seconde chambre peut retarder l'adoption d'une loi et proposer des amendements mais ne peut pas y mettre son veto.

On appelle concordance la similitude des chambres du point de vue de leur composition partisane. Les chambres concordent lorsque le même parti ou la même coalition de partis dispose d'une majorité dans les deux chambres, et ne concordent pas lorsque la composition partisane des chambres diffère. La concordance survient généralement lorsque les deux chambres sont élues au suffrage direct au même moment et selon un système électoral semblable, ou lorsque les chefs de file de la majorité au sein de la chambre basse nomment une majorité des membres de la chambre haute. La non-concordance survient généralement lorsque les chambres reposent sur des principes de représentation différents, c'est-à-dire lorsqu'elles sont choisies par des électeurs distincts, à des moments différents, ou selon des modes de scrutin différents. Par exemple, il existe une forte concordance entre les Sénats de la Roumanie et de l'Italie et leurs chambres basses respectives, étant donné que, dans ces pays, les deux chambres sont élues directement et simultanément au scrutin proportionnel. À l'inverse, le Sénat australien ne concorde pas avec la chambre basse parce qu'il est élu selon un système électoral différent de celui utilisé pour cette dernière. Par conséquent, le Sénat australien est un acteur politique plus significatif, car il met souvent les Verts ou à autres partis minoritaires dans une position forte de négociation.

Légitimité

Plus la légitimité d'une seconde chambre est élevée, plus celle-ci est susceptible d'exercer pleinement ses pouvoirs. La légitimité démocratique provient généralement d'une élection au suffrage universel direct, mais d'autres formes de légitimité, telles que la légitimité traditionnelle ou religieuse ou la légitimité conférée par des gouvernements infranationaux représentatifs, peuvent s'appliquer dans certains contextes. Dans de nombreux pays, les secondes chambres, en particulier celles dont les membres sont nommés plutôt qu'élus, sont perçues comme manquant de légitimité, et, par conséquent, disposent d'une autorité moindre que ce que leurs

pouvoirs juridiques formels pourraient laisser penser. Par exemple, les chambres hautes du Canada (membres nommés) et des Pays-Bas (membres élus par un scrutin indirect) détiennent toutes deux, en vertu des textes de leurs constitutions respectives, un pouvoir de veto absolu sur l'ensemble des lois. En pratique, cependant, ces pouvoirs sont utilisés modérément en raison de l'impression que ces chambres manquent de légitimité démocratique. À l'inverse, le Sénat australien, élu au suffrage direct, utilise ses pouvoirs de façon plus ferme et résolue, tout comme le Bundesrat qui tient sa, dont la légitimité des gouvernements infranationaux.

Chapitre 5

CHOIX DE CONCEPTION : COMPOSITION ET STRUCTURE

Le rôle et l'influence d'une seconde chambre sont fortement influencés par la façon dont ses membres sont choisis, l'identité des personnes qui les choisissent et la durée de leur mandat. Ces considérations sont abordées dans la présente partie.

MODE DE COMPOSITION

Les secondes chambres peuvent être formées selon une ou plusieurs des méthodes décrites ci-après.

Suffrage direct

Les membres des secondes chambres peuvent être élus directement par la population. Cette méthode est susceptible d'accroître la légitimité démocratique de la seconde chambre. Si le système électoral, le calendrier électoral et la répartition des sièges sont semblables entre les deux chambres, alors il est probable que la seconde chambre aura une composition partisane semblable à la première et donc concorde avec elle, ce qui rend son pouvoir de veto moins pertinent. À l'inverse, si les règles déterminant le calendrier, le processus, la forme et les critères de l'élection diffèrent, il est possible que la seconde chambre ne concorde pas avec la première, c'est-à-dire qu'elle dispose d'une composition partisane ; toutes choses égales par ailleurs, elle peut alors exercer une influence politique plus importante.

Représentation territoriale

Les membres des secondes chambres territoriales sont fréquemment choisis par les institutions infranationales ou au sein de ces dernières. Les membres des chambres hautes de l'Inde et de

l'Autriche sont élus indirectement par les assemblées législatives des entités fédérées. La chambre haute de l'Allemagne devrait plutôt être considérée comme un congrès de délégués des 16 Länder (États), chacun envoyant une délégation de son organe exécutif (généralement composé des ministres responsables des domaines législatifs discutés). Le Conseil national des provinces d'Afrique du Sud a une composition mixte : chaque délégation provinciale comprend six membres permanents, désignés par les partis au sein de l'assemblée législative provinciale, ainsi que le Premier ministre de la province et trois membres délégués par le Premier ministre selon le sujet examiné. Les États unitaires peuvent également disposer d'une seconde chambre élue indirectement par les entités territoriales (par exemple, le Sénat français est indirectement élu par des collèges principalement constitués de conseillers municipaux et généraux).

Tableau 5.1. Représentation fonctionnelle : le Conseil national de Slovénie

Groupe fonctionnel représenté	Groupes élisant des membres	Nombre de membres élus
Employeurs	Chambres du commerce, entreprises et associations d'employeurs	4
Employés	Syndicats	4
Agriculteurs, artisans, autres professions	Organisations agricoles	2
	Groupes d'artisans	1
	Organisations professionnelles	1
Secteurs non commerciaux	Établissements d'enseignement supérieur	1
	Enseignants	1
	Instituts de recherche	1
	Secteur culturel et sportif	1
	Professionnels de santé	1
	Aide sociale	1
Communautés locales	Conseillers locaux	22
Total		40

Source : Slovénie, « About the National Council » [À propos du Conseil national], s.d., <<http://www.ds-rs.si/?q=en/about-national-council>>, consulté le 14 juillet 2017.

Représentation fonctionnelle

Le terme « représentation fonctionnelle » désigne la représentation de groupes sociaux, économiques ou professionnels. La représentation fonctionnelle vise à garantir que l'assemblée législative reflète la société dans son ensemble, en tenant compte de ses intérêts économiques, de sa fonction sociale, de son expertise et de ses expériences de vie. Ainsi, les membres du Conseil national de Slovénie sont choisis par les membres de divers groupes économiques et sociaux (voir le tableau 5.1). En principe, le Sénat irlandais est formé de la même manière, la majorité de ses membres étant élus parmi cinq groupes qui représentent différents domaines professionnels : (a) la langue et la culture, la littérature, l'art et l'éducation ; (b) l'agriculture et la pêche ; (c) les travailleurs ; (d) l'industrie et le commerce ; et (e) l'administration publique et les services sociaux, y compris les activités sociales bénévoles. Cependant, en pratique, le Sénat irlandais est fortement dominé par une politique partisane : en effet, bien que ces groupes puissent nommer des candidats à l'élection, ce sont les responsables politiques au pouvoir qui votent.

Représentation communautaire

La représentation communautaire est semblable à la représentation territoriale et fonctionnelle, mais elle s'applique à des groupes linguistiques, ethniques, culturels ou religieux plutôt qu'à des groupes territoriaux ou socio-économiques. D'un point de vue comparatif, on dénombre moins de secondes chambres choisies selon ces critères. Toutefois, le Sénat belge, qui dispose entre autres de quotas de membres élus au sein des différentes communautés linguistiques, en constitue un exemple. La Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine, qui se compose d'un nombre égal de Bosniaques, de Croates et de Serbes, en est un autre. Cette forme de composition est généralement associée à des mécanismes consociatifs, qui visent à répartir le pouvoir entre des groupes communautaires. Elle peut se révéler nécessaire dans le cadre d'un accord de paix signé à la suite de violences interethniques ou pour prévenir l'effondrement d'un État marqué par de profondes divisions culturelles ou linguistiques. Ces mécanismes présentent cependant un inconvénient : en structurant la politique autour de tels clivages, ils risquent de les enraciner et de les faire perdurer alors qu'ils sont censés les résorber.

Nomination par le pouvoir exécutif

La nomination par le pouvoir exécutif est généralement utilisée pour les chambres d'examen, disposant de faibles pouvoirs, et dont les membres représentent leurs expériences et connaissances personnelles plutôt qu'une circonscription externe. En pratique,

néanmoins, les nominations peuvent être effectuées (conformément au droit constitutionnel ou coutumier) sur une base quasi représentative, afin de garantir l'inclusion de groupes particuliers. Dans ce cas, une chambre nommée peut finir par ressembler à une chambre fondée sur une représentation fonctionnelle ou communautaire. Ainsi, au Belize, un quart des sénateurs sont nommés sur les conseils de groupes d'intérêt sociaux et économiques reconnus par la Constitution, alors qu'au Canada, un certain quota de sénateurs doit être désigné dans chaque région du pays. Les nominations peuvent en outre être effectuées de façon à s'assurer que la seconde chambre reflète l'équilibre des pouvoirs entre les partis politiques au sein de la chambre basse. Dans ces situations particulières, la seconde chambre peut presque ressembler à une chambre élue qui concorde avec l'autre chambre. En Jamaïque, la Constitution garantit au gouvernement une majorité proche des deux tiers au Sénat. Dans tous les cas, les nominations par le pouvoir exécutif sont vulnérables au népotisme et à la corruption : les membres risquent d'être choisis pour à leur appartenance partisane plutôt que selon leurs mérites. Ces pratiques peuvent réduire la légitimité et l'efficacité de la seconde chambre. Afin d'éviter ces problèmes, il est envisageable d'établir une commission indépendante chargée des nominations et dotée du pouvoir de désigner des candidats ou d'examiner ceux proposés.

Composition mixte

Il n'est pas rare que les secondes chambres soient fondées sur une combinaison de deux modes de sélection, voire davantage. Par exemple, si les chambres hautes entièrement nommées sont très peu fréquentes à l'échelle mondiale, il est relativement courant d'autoriser un petit nombre de membres nommés à siéger aux côtés des membres élus, afin d'intégrer au sein de l'assemblée législative des personnes non partisans choisies sur des critères de mérite et d'expérience. Ainsi, en Italie, la grande majorité des sénateurs est directement élue par chaque région, mais le président de la République peut nommer quelques sénateurs à vie parmi les personnes qui ont fait honneur à la nation par leurs contributions exceptionnelles dans les domaines social, scientifique, artistique et littéraire (Constitution de la République d'Italie, article 59). De même, en Inde, le président peut nommer un petit nombre de membres, qu'il choisit en fonction de leurs connaissances spéciales ou de leur expérience pratique dans des domaines tels que la littérature, la science, l'art et le service social (Constitution de l'Inde, article 80). Ces membres nommés par le président siègent aux côtés des membres élus par les assemblées législatives des entités fédérées.

Le mandat des membres des secondes chambres dure souvent plus longtemps que celui des membres des premières chambres

DURÉE DU MANDAT

Le mandat des membres des secondes chambres dure souvent plus longtemps que celui des membres des premières chambres (par exemple six ans, contre quatre à cinq pour la première chambre). Les mandats peuvent être décalés de sorte que la seconde chambre assure une continuité entre les changements de gouvernement. Si la seconde chambre est élue au suffrage universel, des élections décalées peuvent entraîner une non-concordance entre les deux chambres, les élections de la seconde chambre pouvant être utilisées comme vote de protestation contre la majorité au pouvoir.

Une seconde chambre qui peut être dissoute à volonté par le pouvoir exécutif (toutes choses égales par ailleurs) se trouve dans une position plus faible qu'une chambre qui siège pour une durée déterminée ou qui ne peut être dissoute que dans des circonstances limitées. Certaines secondes chambres sont composées de membres permanents ou renouvelés par roulement et ne sont jamais dissoutes. Cela peut renforcer leur position vis-à-vis du pouvoir exécutif ou de la chambre basse.

NOMBRE DE MEMBRES

La seconde chambre comprend généralement moins de membres que la première chambre. Cette disparité a pour but de favoriser un style de débat plus étroit et plus informel, en particulier dans les chambres d'examen. Toutefois, il est important de veiller à ce que le nombre de membres soit suffisant pour pourvoir l'ensemble des sièges de toutes les commissions et, dans le cas de secondes chambres élues, de réfléchir à la taille des circonscriptions ; en effet, si les membres sont trop peu nombreux, chacun risque d'avoir une charge de travail trop importante.

AUTRES CONSIDÉRATIONS (EN PARTICULIER POUR LES CHAMBRES TERRITORIALES)

Représentation en fonction de la population ou par territoire

Chaque entité territoriale doit-elle être représentée proportionnellement à la taille de sa population, ou bien les entités moins peuplées doivent-elles être surreprésentées afin que les entités plus petites bénéficient d'une plus grande parité avec les

entités plus vastes ? L'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Australie et les États-Unis accordent tous une voix égale à chaque entité en dépit des différences de population. D'autres pays, comme l'Allemagne et l'Inde, surreprésentent les entités plus petites au sein de leur chambre haute, mais selon une échelle variable : le Land (État) plus peuplé d'Allemagne, la Bavière, comptant 12,5 millions d'habitants, dispose de six voix, alors que le Land de Brême, qui compte 600 000 habitants, en possède trois (soit la moitié des voix de la Bavière, pour environ un vingtième de sa population). Cette surreprésentation souligne le rôle joué par cette chambre en tant qu'organe représentatif *des entités en tant que telles* plutôt que de chaque citoyen qui les composent. En pratique, la surreprésentation peut permettre à une minorité de la population d'opposer son veto aux réformes soutenues par la majorité. Ainsi, on estime que le Sénat des États-Unis donne la possibilité à des membres ne représentant que 11 % de la population de bloquer des propositions de loi. Cette conséquence de la surreprésentation risque d'entraîner des effets non démocratiques, en préservant le statu quo contre des réformes progressistes et populaires.

Vote en bloc ou vote personnel

Tous les membres d'une délégation représentant une entité territoriale doivent-ils être tenus de voter en tant que bloc (de manière à ce que leur vote représente la décision de cette entité en tant que telle, plutôt que de voter de façon individuelle ou partisane) ? Les membres du Bundesrat allemand votent en bloc ; tous les membres d'une même délégation sont ainsi tenus de voter de la même façon, conformément aux instructions du gouvernement de leur Land. Si une délégation est divisée, elle est réputée s'être abstenue. En Inde, les membres de la chambre haute (Rajya Sabha) ne votent pas en bloc. Ces méthodes de vote différentes reflètent deux conceptions distinctes du rôle de la seconde chambre et deux visions différentes du statut de ses membres : les délégués du Bundesrat sont principalement des porte-paroles du gouvernement de leur Land. Alors que les membres de la Rajya Sabha, bien qu'élus par les assemblées législatives infranationales, sont avant tout des représentants de partis. La répartition physique des sièges au sein de la chambre peut donc être organisée soit en fonction des entités territoriales, soit en fonction des partis politiques. La première possibilité est associée au vote en bloc, car elle met en avant le rôle d'ambassadeurs des membres de la chambre haute ; l'autre renvoie au vote personnel, car elle souligne leur rôle politique et partisan.

Représentation des minorités

Tous les groupes politiques au sein d'une assemblée infranationale doivent-ils être représentés de façon proportionnelle dans la chambre haute nationale ou faut-il représenter seulement la majorité dominante ? En Inde, bien que les élections au suffrage direct pour les assemblées législatives soient organisées sous la forme d'un scrutin majoritaire, l'élection au suffrage indirect des membres de la chambre haute consiste en un scrutin à vote unique transférable, qui permet la représentation des partis minoritaires. De la même façon, les délégations qui composent le Conseil national des provinces d'Afrique du Sud doivent être nommées de façon à représenter proportionnellement les partis figurant dans l'assemblée législative provinciale. Étant donné que le Bundesrat allemand réunit les délégués des pouvoirs exécutifs, seuls les partis membres de chaque gouvernement de Land sont représentés.

APPARTENANCE PARTISANE

En pratique, dans les pays disposant de systèmes de partis bien développés, il est commun que la politique partisane éclipse les préoccupations locales ou régionales. La concordance de la seconde chambre avec la première en termes de composition partisane, constitue un facteur déterminant de son pouvoir et de sa détermination à agir. Même en Allemagne, les membres du Bundesrat votent souvent selon la ligne de leur parti, bien qu'ils relèvent de délégations régionales. Une différence dans la composition politique, des chambres (découlant, par exemple, de divergences entre les résultats des élections nationales et infranationales) peut donc constituer un important obstacle pour le parti au pouvoir.

Chapitre 6

CHOIX DE CONCEPTION : POUVOIRS

PRÉVENTION ET RÉOLUTION DES DIFFÉRENDS ENTRE LES CHAMBRES

La seconde chambre peut s'opposer à la chambre basse. Certaines constitutions, qui mettent l'accent sur la nécessité d'établir des contrepoids effectifs, attribuent à chacune des chambres un droit de veto absolu sur les actes législatifs. Il peut en résulter des impasses lorsque les deux chambres sont en désaccord. Pareil blocage est particulièrement susceptible de se produire si les deux chambres disposent de mandats démocratiques différents, mais de force égale (par exemple aux États-Unis : le Sénat et la Chambre des représentants sont tous deux élus par les citoyens, mais, en raison du décalage entre les élections à chacune de ces assemblées et des tailles de circonscription électorale différentes, il n'est pas rare que la majorité des deux chambres diffère).

Cependant, de nombreux États bicaméraux établissent des mécanismes de résolution des différends entre les chambres. Ces mécanismes visent généralement à garantir la stabilité gouvernementale, à prévenir les blocages, à protéger la primauté de la chambre basse en sa qualité de principal organe représentatif du peuple et à limiter le rôle de la seconde chambre à celui d'une chambre de révision et de contrôle plutôt que d'une chambre possédant un droit de veto absolu sur la législation.

Navette parlementaire

Dans les pays dont les deux chambres disposent de pouvoirs égaux ou quasi égaux, la procédure de navette parlementaire est employée : les amendements proposés font des va-et-vient entre les chambres jusqu'à ce que les désaccords sur le projet ou la proposition de

Un blocage au sein du parlement est susceptible de se produire lorsque les deux chambres disposent de mandats démocratiques différents, mais de force égale.

loi soient résolus et que le même texte soit approuvé par les deux chambres. Cette procédure ne permet toutefois pas d'éviter *ni de surmonter* les impasses ; il s'agit simplement d'un moyen de traiter les désaccords. À moins que la navette parlementaire ne soit associée à un autre mécanisme, le recours à cette procédure peut fortement retarder l'adoption d'une loi, en particulier si la composition partisane des deux chambres diffère.

Commission mixte paritaire

Une commission mixte paritaire (également appelé comité paritaire de conciliation dans certains pays) se compose généralement d'un certain nombre de membres de chaque chambre, qui peuvent, en cas de désaccord entre les chambres, se réunir afin de trouver un compromis et convenir d'un texte approuvé conjointement. La proposition de loi élaborée par la commission mixte paritaire est alors votée par les deux chambres. Les chambres en séance plénière ont le dernier mot quant à l'approbation de la proposition de loi émanant de la commission mixte paritaire. Afin de faciliter les négociations, il est fréquent que les commissions mixtes paritaires soient fermées au public et que les chambres votent pour ou contre le texte convenu sans avoir la possibilité de proposer des amendements. Ce mécanisme risque de donner à un petit nombre de parlementaires une influence disproportionnée sur le contenu de la loi sans faire l'objet d'un contrôle démocratique rigoureux. Ainsi, aux États-Unis, les comités de conciliation ont donné lieu à des activités intenses de lobbying pour servir des intérêts spécifiques et ont entraîné la prise de décisions politiques par de petits groupes sans grand contrôle démocratique (en effet, bien que chaque chambre puisse rejeter l'accord, tout refus a généralement un coût politique important).

Pouvoirs asymétriques (ou bicamérisme inégalitaire)

Dans les pays où les secondes chambres assument essentiellement des fonctions d'examen, elles ne possèdent généralement que de faibles pouvoirs, parmi lesquels le pouvoir de retarder l'adoption d'une loi (et non d'y mettre leur veto) ou de proposer des amendements (sans pouvoir faire pression pour qu'ils soient adoptés). Dans ce cas, les différends entre les chambres peuvent être résolus simplement par l'application du pouvoir de dérogation de la chambre basse. Le pouvoir de dérogation permet à la chambre basse d'outrepasser le veto suspensif de la chambre haute. En Irlande, par exemple, les projets de loi votés par la chambre basse et rejetés par le Sénat, ou votés par la chambre basse mais non votés par le Sénat dans un délai de 90 jours, peuvent être adoptés par un vote à une majorité simple de la chambre basse dans les 180 jours suivant la

fin du délai prescrit pour l'examen du projet de loi par le Sénat. Ces règles permettent d'éviter les blocages, mais s'opposent à certains des motifs d'adoption du bicamérisme, étant donné qu'une chambre sans pouvoir réel peut être perçue comme une dépense inutile.

Séances conjointes

Les blocages entre les chambres peuvent être levés au moyen de séances conjointes. Une séance conjointe réunit les membres des deux chambres, qui siègent ensemble au sein d'une seule entité. Les chambres hautes étant généralement plus petites que les chambres basses, ce mécanisme confère généralement à la majorité de la chambre basse une influence prépondérante. En Inde, si un projet de loi a été voté par une chambre et rejeté par l'autre chambre ou n'a pas été adopté par celle-ci dans un délai de six mois, le président, agissant sur l'avis contraignant du gouvernement, peut convoquer une séance conjointe des deux chambres, qui approuvent ou rejettent le projet de loi par un vote à la majorité simple. Afin de trouver des compromis entre les avis divergents des chambres, la séance conjointe dispose d'un pouvoir d'amendement limité (Constitution de l'Inde, article 108).

Appel au peuple

Les blocages entre les chambres peuvent être résolus en faisant appel au peuple. Ainsi, en Australie, le gouvernement fédéral peut décider la dissolution des deux chambres et la convocation d'élections législatives anticipées afin de surmonter un veto imposé par la seconde chambre. La Constitution infra-étatique de l'État australien de Nouvelle-Galles du Sud prévoit la résolution des désaccords entre les deux chambres par la tenue d'un référendum.

Pouvoirs de veto concernant uniquement certains types de décisions

Le pouvoir de veto accordé à une seconde chambre peut varier selon la nature de l'acte considéré. Par exemple, une seconde chambre peut avoir un droit de veto absolu sur les révisions constitutionnelles afin de protéger les aspects fondamentaux du système constitutionnel contre les majorités au pouvoir au sein de la chambre basse, ou avoir un pouvoir de veto sur les lois qui régissent les droits linguistiques, le statut des minorités nationales ou des questions particulièrement importantes pour les entités territoriales infranationales. Ainsi, en Allemagne, en Afrique du Sud et en Belgique, la seconde chambre ne dispose que de pouvoirs faibles sur les lois ordinaires (la décision de la chambre basse prévaut), mais elle joue un rôle plus important dans certains domaines, notamment les révisions constitutionnelles et les lois qui touchent

Le pouvoir de veto accordé à une seconde chambre peut varier selon la nature de l'acte considéré.

aux compétences des entités infranationales. Cette distinction reflète le rôle de ces secondes chambres en tant que représentantes des entités territoriales.

Disposition spéciale pour les projets de loi de finances

Si le pouvoir exécutif ne peut pas lever des fonds, le gouvernement ne peut pas agir. Dans un système présidentiel, le rejet d'un budget peut causer le blocage du gouvernement et exposer le pays à un coup d'État par le pouvoir exécutif lui-même ou à d'autres formes d'intervention extraconstitutionnelle. Dans un système parlementaire, le rejet du budget sera généralement considéré (cela dépend des règles exactes en vigueur) comme une perte de confiance susceptible de conduire à la démission du gouvernement et/ou à la tenue de nouvelles élections générales.

De nombreux systèmes juridiques distinguent donc une catégorie spéciale de loi, les « projets de loi de finances ». Il s'agit des projets de loi qui déterminent l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État. Ces projets de loi de finances proposent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État. Compte tenu de l'importance de ces lois pour le fonctionnement quotidien de l'État, les projets de loi de finances peuvent être soumis à une procédure législative spéciale visant à prévenir les conflits entre les chambres au sujet du budget de l'État. Ainsi, en Irlande, le Sénat ne peut reporter les projets de loi de finances que de 21 jours (contre 90 jours pour les autres lois). En Afrique du Sud, le Conseil national des provinces peut apporter des amendements aux projets de loi de finances, mais ces modifications ne sont pas contraignantes : elles peuvent en effet être acceptées ou rejetées unilatéralement par l'Assemblée nationale (chambre basse) (article 75).

De nombreuses constitutions parlementaires réservent le pouvoir de former ou de renverser des gouvernements à la chambre basse, reconnaissant ainsi sa primauté en tant qu'organe représentatif du peuple.

RÉVOCATION DU GOUVERNEMENT, MOTION DE CENSURE ET VOTE DE CONFIANCE

Afin d'éviter qu'une majorité hostile au sein de la chambre haute ne puisse contraindre le gouvernement à démissionner, de nombreuses constitutions parlementaires privent la chambre haute du pouvoir d'introduire et de voter une motion de censure : elles réservent le pouvoir de former ou de renverser des gouvernements à la chambre basse, reconnaissant ainsi sa primauté en tant qu'organe représentatif du peuple.

Par exemple, la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne prévoit que le chancelier (Premier ministre) est élu par la chambre basse (le Bundestag) et est responsable envers cette dernière et non envers le Bundesrat. En Irlande, la chambre haute ne peut reporter les projets de loi du gouvernement que de 90 jours au maximum ; à l'expiration de ce délai, la majorité au sein de la chambre basse peut les voter si elle l'entend.

TRAITÉS

Les traités internationaux constituent une importante source de droit, et, dans de nombreux systèmes juridiques, les traités (ou, du moins, certaines catégories de traités, tels que ceux qui affectent les lois nationales de l'État, les finances publiques ou la délégation de pouvoirs à une organisation internationale) requièrent une approbation par le pouvoir législatif avant d'entrer en vigueur. Cette approbation peut prendre la forme d'une ratification législative ou d'une loi d'habilitation. Au sein d'un système bicaméral, les traités doivent-ils être approuvés par les deux chambres ? Si tel est le cas, quel mécanisme devrait-on prévoir pour résoudre les désaccords entre les deux chambres en la matière ? Au Japon, par exemple, les traités sont négociés de la même façon que les lois de finances, à savoir que la décision de la chambre basse prévaut après l'expiration d'un délai de 30 jours.

AUTRES POUVOIRS NON LÉGISLATIFS

Les secondes chambres peuvent détenir d'autres pouvoirs au sein du système politique. Ainsi, le consentement de la seconde chambre peut être requis pour la nomination de responsables clés, tels que les médiateurs et les juges. Elle peut aussi élire le chef de l'État conjointement avec la chambre basse. Une seconde chambre peut également jouer le rôle d'un tribunal pour juger les responsables destitués, ou être autorisée à ouvrir des enquêtes publiques sur des accusations de mauvaise administration. Ces dispositions sont traitées plus en détail dans d'autres volumes de la collection des Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution.

Chapitre 7

EXEMPLES

Tableau 7.1. Parlements bicaméraux

Pays	Composition de la seconde chambre	Pouvoirs	Effets
Espagne Démocratie depuis 1978 Monarchie parlementaire État quasi fédéral (communautés autonomes) Population : 46,5 millions d'habitants	Sénat (Senado) 208 membres élus au suffrage universel direct dans chaque province (le plus souvent quatre par province) 51 membres désignés par les parlements des communautés autonomes, avec une relative surreprésentation des plus petites entités Mandats de quatre ans, pouvant faire l'objet d'une dissolution précoce par le chef de l'État sur les conseils du Premier ministre	Le Sénat peut, à la majorité absolue, opposer son veto ou amender un projet de loi votée par la chambre basse. Il dispose d'un délai de deux mois pour exercer ce pouvoir ; pour les projets de loi déclarés urgents par la chambre basse ou par le gouvernement, cette période est réduite à 20 jours. Si le Sénat ne met pas son veto au projet et ne formule aucun amendement durant cette période, le projet de loi est adopté sous la forme approuvée par la chambre basse. Les amendements législatifs adoptés par le Sénat peuvent être acceptés ou rejetés par la chambre basse par un vote à majorité simple. Si le Sénat met son veto à un projet de loi, la chambre basse peut annuler ce veto immédiatement par un vote à la majorité absolue, ou, au bout de deux mois, par un vote à la majorité simple. Ainsi, le Sénat peut retarder un projet de loi de quatre mois au maximum, mais uniquement si une majorité absolue en son sein s'oppose au projet de loi et que la chambre basse ne dispose pas d'une majorité absolue en faveur du projet.	Les règles relatives à la composition du Sénat entraînent une surreprésentation des provinces et communautés autonomes les moins peuplées (qui ont tendance à être plus rurales et conservatrices), ce qui donne aux partis conservateurs un pouvoir de veto, certes plutôt faible, mais disproportionné, sur les partis de gauche. Si cette situation ne fait pas une grande différence dans le cadre des lois ordinaires, du fait des pouvoirs très limités du Sénat, elle peut toutefois avoir des conséquences sur ses fonctions non législatives, par exemple la nomination des membres du Tribunal constitutionnel.
Pays-Bas Démocratie depuis 1917 Monarchie parlementaire État unitaire Population : 16,8 millions d'habitants	Première chambre (Eerste Kamer) 75 membres, élus par 12 conseils provinciaux à la représentation proportionnelle Mandats de quatre ans, coïncidant avec ceux des conseils provinciaux (mais pas nécessairement avec ceux de la chambre basse)	Tous les projets de loi sont initiés au sein de la chambre basse (Tweede Kamer), et la chambre haute (Eerste Kamer) n'est pas autorisée à modifier les projets de loi, mais peut uniquement voter pour ou contre un projet de loi dans son intégralité. La Constitution ne contient pas de restriction quant au pouvoir de veto de l'Eerste Kamer, et la chambre basse ne dispose d'aucun moyen constitutionnel formel pour surmonter ce veto. La chambre haute dispose d'un droit de veto absolu sur les révisions constitutionnelles, qui ne peuvent être approuvées que par un vote à la majorité des deux tiers au sein des deux chambres.	Les pouvoirs de veto en théorie étendus de la chambre haute sont en pratique limités par une convention de déférence envers la chambre basse, fondée sur son absence de légitimité populaire liée à son élection au suffrage indirect. D'autres contraintes informelles, comme le statut de membre à temps partiel, viennent également limiter son pouvoir.
Roumanie Démocratie depuis 1991 République semi-présidentielle État unitaire Population : 20,1 millions d'habitants	Sénat (Senat) 137 membres, élus au suffrage direct pour un mandat de quatre ans Membres élus selon un mode de scrutin mixte avec compensation (semblable à celui employé pour la chambre basse, à l'exception du nombre de membres et de quelques détails accessoires)	L'approbation des deux chambres est requise pour l'ensemble des lois, à la majorité simple pour les lois ordinaires et à la majorité absolue pour les lois organiques. Si une chambre n'a pas pris de décision définitive au sujet d'un projet de loi dans un délai de 45 jours (ou 60 jours dans le cas de codes ou de lois complexes), alors le projet de loi est réputé adopté. Les projets de lois organiques et les projets de loi relatifs à la mise en œuvre de la Constitution doivent être initiés par la chambre basse ; les autres propositions de loi sont initiées par le Sénat. Les chambres se réunissent en séance conjointe pour prendre certaines décisions non législatives.	La Roumanie est un exemple de pays au sein duquel les deux chambres disposent de pouvoirs égaux ou quasi égaux tout en partageant un mode d'élection et un calendrier électoral semblables, ce qui entraîne généralement une concordance entre les deux chambres sur le plan de la composition politique. Par conséquent, le Sénat fait double emploi avec la chambre basse.

Tableau 7.1. Parlements bicaméraux (suite)

Pays	Composition de la seconde chambre	Pouvoirs	Effets
Afrique du Sud Démocratie depuis 1993 République parlementaire État décentralisé (9 provinces) Population : 53 millions d'habitants	Conseil national des provinces (National Council of Provinces – NCOP) 90 membres ayant le droit de vote : une délégation de 10 membres pour chaque province Ensemble de délégués élus par les assemblées législatives provinciales et de délégués nommés par le pouvoir exécutif provincial 10 membres n'ayant pas le droit de vote, qui représentent les collectivités locales des échelons infra-provinciaux	Le Conseil national des provinces (NCOP) dispose de pouvoirs égaux à ceux de l'Assemblée nationale (chambre basse) en matière de lois relatives aux provinces (annexe 4, et autres domaines précisés à l'alinéa 3 de l'article 76). Le pouvoir de veto du Conseil national des provinces ne peut être surmonté que par une majorité des deux tiers de l'Assemblée nationale (article 76 relatif aux projets de loi). Le Conseil national des provinces détient également un droit de veto sur les propositions de révisions constitutionnelles (article 74 relatif aux projets de loi). Les décisions sur ces sujets sont prises par un vote en bloc, et les voix de cinq des neuf délégations provinciales sont requises pour leur approbation (six dans le cas d'une révision constitutionnelle). Pour toute autre loi, notamment tous les projets de loi de finances, l'Assemblée nationale décide en dernier ressort, et les objections ou amendements proposés par le Conseil national des provinces peuvent être surmontés par un vote à la majorité simple de l'Assemblée nationale. Dans ces domaines, le Conseil national des provinces se prononce par vote personnel, chaque membre détenant une voix.	Étant donné que chaque province dispose d'une seule voix dans les domaines les plus importants, le Conseil permet à toutes les provinces de participer sur un pied d'égalité à l'élaboration de la loi. Cependant, le fait que le parti au pouvoir au niveau fédéral ait la majorité dans 8 des 9 assemblées législatives provinciales signifie que le Conseil national des provinces est généralement du même bord politique que l'Assemblée nationale, ce qui risque de réduire son pouvoir de contrôle à l'égard des actes du gouvernement ou de protection des intérêts provinciaux.
Allemagne Démocratie depuis 1949 (État réuni en 1990) République parlementaire État fédéral Système multipartite Population : 80,2 millions d'habitants	Conseil fédéral (Bundesrat) Environ 60 membres Délégations de gouvernements provinciaux, qui votent en bloc Relative surreprésentation des provinces les plus petites Mandats échelonnés (en fonction de la durée des gouvernements provinciaux) ; ne peut pas être dissous.	Le bicaméralisme allemand permet aux gouvernements provinciaux de participer à l'élaboration de la loi fédérale et leur octroie un pouvoir de veto spécial sur les domaines de compétence réglementaire et législative partagée (c'est-à-dire les domaines réglementaires et législatifs qui relèvent de la responsabilité conjointe des institutions fédérales et des institutions provinciales). Les projets de loi relevant du domaine législatif partagé et ceux devant être mis en œuvre par les provinces requièrent l'approbation des deux chambres. Pour toute autre loi, un veto imposé par une majorité absolue du Bundesrat peut être surmonté par une majorité absolue de la chambre basse, alors qu'un veto imposé à la majorité des deux tiers du Bundesrat peut uniquement être annulé par une majorité des deux tiers de la chambre basse. En pratique, environ 60 % de la législation requiert l'approbation de la chambre haute.	Les relations entre les chambres dépendent fortement de leur composition partisane. Depuis la réunification de l'Allemagne dans les années 1990, le parti ou la coalition détenant la majorité au sein de la chambre basse est fréquemment en minorité dans le Bundesrat (en raison de la représentation disproportionnée et des cycles électoraux échelonnés). De ce fait, la chambre haute est devenue un acteur puissant au sein du système politique, ce qui à quelquefois permis aux partis d'opposition d'exercer, par l'intermédiaire du Bundesrat, un veto sur une grande partie du programme législatif du gouvernement.
Australie Démocratie depuis 1901 Monarchie parlementaire État fédéral Population : 23,2 millions d'habitants	Sénat (Senate) 76 membres : 12 de chaque État et 2 de chaque territoire ; tous élus au suffrage direct par une forme de scrutin à vote unique transférable Mandat de six ans, une moitié de l'assemblée étant renouvelable par moitié tous les trois ans ; la chambre peut être soumise à une procédure de double dissolution	L'accord du Sénat est requis pour l'ensemble des lois, mais le Sénat ne peut pas amender ni introduire des projets de loi de finances. Si le Sénat rejette un projet de loi qui a été voté par la chambre basse une deuxième fois après un intervalle de trois mois, ou adopte deux fois un projet de loi avec des amendements auxquels s'oppose la chambre basse, le gouverneur général, agissant sur les conseils du Premier ministre, peut ordonner une double dissolution. Les deux chambres sont alors dissoutes et de nouvelles élections sont organisées. La nouvelle seconde chambre réexamine le projet de loi litigieux. Si le Sénat s'oppose toujours à cette proposition de loi, celle-ci peut être renvoyée en séance conjointe (dominée par la chambre basse, en raison de son plus grand nombre de membres).	Du fait du système électoral différent et de la répartition égalitaire des sièges entre les différents États fédérés, la majorité au sein du Sénat peut différer de celle de la chambre basse ; l'équilibre des pouvoirs au Sénat dépend souvent de membres tiers et de partis minoritaires. Une double dissolution est coûteuse (le parti du Premier ministre risque de perdre le pouvoir) et cette procédure n'a été engagée que sept fois, la dernière remontant à 2016. Cela montre que le Sénat australien est un organe relativement influent.

Remarque : Les statistiques démographiques présentées dans ce tableau ne font l'objet d'aucune mise à jour.

Chapitre 8

QUESTIONS À CONSIDÉRER

1. La seconde chambre vise-t-elle à *renforcer* le pouvoir du peuple de contrôler son gouvernement, ou bien à *modérer* le pouvoir des dirigeants élus par le peuple ?
2. Quelle finalité précise la seconde chambre entend-elle servir ? Dans quelle mesure la même institution peut-elle servir différentes finalités ? Comment ces différentes finalités doivent-elles être hiérarchisées et reflétées dans la constitution et les pouvoirs de la seconde chambre ?
3. Quels pouvoirs doivent être attribués à la chambre haute afin qu'elle puisse servir ces finalités ?
4. En quoi les règles proposées concernant la composition de la seconde chambre favorisent-elles la réalisation de ces finalités ?
5. En quoi les règles proposées concernant les pouvoirs de la seconde chambre et la résolution des différends législatifs entre les chambres favorisent-elles la réalisation de ces finalités ?
6. Est-il opportun d'attribuer à la chambre haute un rôle plus important (c'est-à-dire de réduire la capacité de la chambre basse à outrepasser le veto de la chambre haute) dans certains domaines législatifs que dans d'autres ?
7. Quels sont les liens entre la seconde chambre et le pouvoir exécutif ? S'il est prévu que le pouvoir exécutif soit uniquement responsable devant la chambre basse, le texte constitutionnel l'indique-t-il clairement ?

8. Si la seconde chambre est censée surreprésenter les minorités ou les groupes jusqu'alors exclus ou marginalisés, d'autres formes d'inclusion ou de protection (par exemple des quotas électoraux ou une prise de décision qui requiert une majorité au sein de chacun des groupes représentés) ont-elles été envisagées ?
9. La seconde chambre proposée a-t-elle des pouvoirs sans responsabilités ? Empêche-t-elle une gouvernance stable et efficace, et réduit-elle la redevabilité du gouvernement vis-à-vis du peuple ?
10. Quelle a été l'étendue des consultations ? Cette seconde chambre est-elle soutenue par tous les acteurs concernés ?

Références bibliographiques

Source des constitutions mentionnées dans ce Guide introductif

Sauf indication contraire, les constitutions mentionnées dans ce Guide introductif ont été consultées sur le site Internet de Constitute Project, <<https://www.constituteproject.org>>.

- Bulmer W. E., « Minority-Veto Referendums: An Alternative to Bicameralism? » [Référendums d'initiative minoritaire. Une alternative au bicamérisme ?], *Politics*, vol. 31, n° 3, octobre 2011, p. 107-120, <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2011.01410.x>>
- Lijphart A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Democracies* [Modèles de démocratie. Formes et performances de gouvernements dans trente-six démocraties], New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1999
- Mill J. S., « Of a Second Chamber » [De la seconde chambre], in : Mill, J. S., *Considerations on Representative Government* [Considérations à l'égard des gouvernements représentatifs], 1861, <<http://www.ditext.com/mill/rg/chapter13.html>>, consulté le 14 septembre 2016
- National Democratic Institute, « A Comparative Study of Second Chambers of Parliament in Selected Countries » [Une étude comparée des secondes chambres parlementaires dans une série de pays], octobre 1996, <https://www.ndi.org/sites/default/files/032_ww_comparative_5.pdf>, consulté le 14 septembre 2016
- Patterson S. C. et Mughan, A. (dir.), *Senates : Bicameralism in the Contemporary World* [Sénats. Le bicamérisme dans le monde contemporain], Columbus, Ohio, Ohio State University Press, 1999
- Reidy A. et Russell M., « Second Chambers as Constitutional Guardians and Protectors of Human Rights » [Les secondes chambres, des gardiens constitutionnels et des protecteurs des droits humains], University College London, juin 1999, <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/44_0.pdf>, consulté le 9 décembre 2016
- Russell M., « Second Chambers Overseas: Lessons from Italy and Australia » [Les secondes chambres à l'étranger. enseignements tirés de l'Italie et de l'Australie], University College London, The Constitution Unit, s.d., <<https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/40.pdf>>, consulté le 14 septembre 2016
- , « A Directly Elected Upper House? » [Une chambre haute élue au suffrage direct ?], University College London, The Constitution Unit, s.d., <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/39_0.pdf>, consulté le 9 décembre 2016
- Waldron J., « Bicameralism » [Le bicamérisme], Public Law and Legal Theory Research Paper Series, document de travail n° 12-19, New York University School of Law, 15 mars 2012, <<http://ssrn.com/abstract=2045646>>, consulté le 4 septembre 2016

À propos de l'auteur

W. Elliot Bulmer est chargé de programme au sein du Programme sur les processus d'élaboration des constitutions d'IDEA International. Titulaire d'un master de l'université d'Édimbourg et d'un doctorat de l'université de Glasgow, il dirige la collection des Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution d'IDEA International. Il est spécialiste de droit constitutionnel comparé et d'ingénierie institutionnelle.

À propos d'IDEA International

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA International) est une organisation intergouvernementale fondée en 1995, comptant 35 États Membres et avec pour mandat de soutenir la démocratie durable dans le monde entier.

QUE FAISONS-NOUS

Nous développons des recherches et des analyses politiquement neutres liées aux élections, aux parlements, aux constitutions, à la numérisation, aux changements climatiques, à l'inclusion et à la représentation politique, le tout sous l'égide des objectifs de développement durable des Nations Unies. Nous évaluons les performances des démocraties grâce à nos indices uniques sur l'état de la démocratie dans le monde.

Nous fournissons des services de renforcement des capacités et des conseils d'experts aux acteurs démocratiques, y compris aux gouvernements, parlements, agents électoraux et à la société civile. Nous développons des outils et publions des bases de données, des livres et brochures d'information dans plusieurs langues sur des sujets allant de la participation électorale aux quotas de genre.

Nous réunissons des acteurs étatiques et non étatiques pour des dialogues et partages de leçons. Nous nous consacrons à défendre, à promouvoir et à protéger la démocratie dans le monde entier.

OÙ NOUS TRAVAILLONS

Le siège d'IDEA International est situé à Stockholm et nous disposons de bureaux régionaux et de liaison en Afrique et Asie occidentale, en Asie-Pacifique, en Amérique latine, aux Caraïbes et en Europe. IDEA International a le statut d'Observateur permanent auprès des Nations Unies et est également accrédité auprès des institutions de l'Union européenne.

NOS PUBLICATIONS ET BASES DE DONNÉES

Nous avons un catalogue avec plus de 1 000 publications et plus de 25 bases de données sur notre site web. La plupart de nos publications peuvent être téléchargées gratuitement.

[<https://www.idea.int>](https://www.idea.int)

Un parlement bicaméral ou système législatif bicaméral comprend deux assemblées qui se partagent le pouvoir législatif. Un parlement disposant de deux chambres peut représenter les gouvernements infranationaux, agir en tant qu'organe spécialisé d'examen et de contrôle, fournir un contrepoids démocratique au pouvoir de la chambre basse, et assurer la représentation de différents intérêts socio-économiques ou de minorités ethnoculturelles.

La collection de Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution d'IDEA International vise à soutenir l'élaboration ou la révision des constitutions, en aidant les citoyens, les partis politiques, les organisations de la société civile, les représentants et les membres des organes constituants à prendre des décisions avisées dans ce domaine. Ces guides introductifs donnent également des conseils au personnel des organisations internationales ainsi qu'aux autres acteurs extérieurs qui cherchent à fournir aux décideurs locaux un soutien technique adapté au contexte et étayé par des informations fiables.