

Julien Boudon

Bicamérisme ou bicamérismes ? Essai de typologie des Parlements bicaméraux*

SOMMAIRE : 1. Bicamérisme et forme de l'État - 2. Bicamérisme et représentation - 3. Bicamérisme et égalité entre les chambres - a) Le bicamérisme spécialisé - b) Le bicamérisme égalitaire - c) Le bicamérisme symbolique au profit de la chambre basse - d) Le bicamérisme inégalitaire atténué au profit de la chambre basse - e) Le bicamérisme inégalitaire inversé au profit de la chambre haute

Le Parlement est né bicaméral en Angleterre, il l'est resté aux États-Unis en 1787, tandis qu'il prenait une forme monocamérale en France au début de la Révolution de 1789. On a cependant pour premier sentiment que la plupart des Parlements actuels sont bicaméraux : l'Italie, la France, l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Uni, les États-Unis, le Canada, le Brésil, l'Argentine, la Russie, l'Inde, le Japon, etc. Pourtant, il faut se méfier des premières impressions. Ainsi, au sein de l'Union européenne, seule une moitié des États membres a adopté la forme bicamérale : le Portugal, la Grèce, la Slovaquie, la Hongrie, etc. ont opté pour le monocamérisme. Cette confrontation nous met sur une piste féconde : plus un État est vaste, plus il est tenté par le bicamérisme ; plus un État est de taille modeste, plus il privilégie le monocamérisme. Simplement, il s'agit d'une tendance : de grands États ont pu choisir le monocamérisme (à la vérité, ils sont peu nombreux et la France brille d'un éclat isolé), tandis que certains petits États ont des Parlements bicaméraux, que l'on pense à la Suisse, à l'Autriche ou à la Belgique. Mais, précisément, on note que ces pays sont des Fédérations : si la forme fédérale est très adaptée aux grands pays, elle sert aussi aux petits. D'où la conclusion que l'on en tire généralement : au-delà de la superficie des pays concernés, c'est la structure de l'État – ou sa *forme* – qui importe. Pour le résumer d'un mot : si un État unitaire peut indifféremment se tourner vers le monocamérisme ou vers le bicamérisme, en revanche une Fédération optera toujours pour le bicamérisme en tant que la chambre basse représente le peuple et la chambre haute les entités fédérées. C'est ici que le bât blesse et c'est ce point qui sera examiné dans un premier développement. On s'interrogera ensuite, dans un deuxième temps, sur le lien entre bicamérisme et représentation et on livrera enfin, dans un troisième temps, une analyse comparée des bicamérismes selon l'égalité qui règne ou non entre les deux assemblées parlementaires.

1. Bicamérisme et forme de l'État

S'agissant de la correspondance entre le bicamérisme et la forme de l'État, il faut se montrer prudent et nuancé. En effet, on doit distinguer deux affirmations qui sont le plus souvent associées et qu'il convient au contraire de dissocier. La première veut que les Fédérations optent toujours pour le bicamérisme et elle est irréfutable : de par le

* Conférence à l'Université Roma Tre, 24 mai 2016, à l'invitation du Pr Alvazzi del Frate.

monde, au moins occidental, il n'y a pas de Fédérations dont le Parlement ne soit pas bicaméral. La règle ne connaît aucune exception et les exemples cités plus haut sont édifiants : le Brésil, l'Argentine, le Mexique, les États-Unis, le Canada, le Nigéria, l'Inde, la Russie, mais aussi la Belgique, la Suisse ou l'Autriche ont tous un Parlement bicaméral. (En sens inverse, cela ne signifie pas que les États unitaires choisissent le monocamérisme : le champ des possibles est beaucoup plus vaste comme le prouve l'exemple de la France.)

La deuxième affirmation porte sur la *représentation* assurée par chacune des deux chambres parlementaires dans une Fédération. La doctrine française, unanime, assure que la chambre basse représente le peuple et que la chambre haute représente les États fédérés, qu'ils s'appellent *Länder*, cantons, provinces ou *States*. Voilà une corrélation contestable car la règle n'est pas irréfutable : elle se vérifie dans certaines Fédérations, pas dans toutes. D'abord, il faudrait s'interroger sur la représentation du peuple dans la chambre basse, une vulgate qui n'est d'ailleurs pas propre aux Fédérations : en France aussi, on affirme que l'Assemblée nationale ou que la Chambre des députés représente le peuple (ou la nation), tandis que le Sénat représente les collectivités territoriales, selon les termes de la Constitution de 1958 ; en Italie, chaque parlementaire représente l'ensemble de la nation (article 67 de la Constitution de 1947). Je ne crois pas à la représentation du peuple parce que je ne crois pas à l'existence d'un peuple, sauf à le confondre avec les électeurs. Le peuple est ce que j'ai appelé ailleurs une hypostase dangereuse¹ en tant qu'il n'a pas de consistance certaine ou évidente : est-il synonyme de population ? comprend-il les étrangers ou se résume-t-il aux seuls nationaux ? coïncide-t-il avec les citoyens ou avec les électeurs ou encore aux électeurs qui se rendent aux urnes ? Bref, pour paraphraser Gaston Jèze, je n'ai jamais déjeuné avec le peuple, je ne sais qui est peuple (les Jacobins, eux, savaient), à rebours de nos hommes politiques qui parlent à l'envi des « classes populaires » pour désigner les couches les plus défavorisées de la population. Mais laissons de côté ce débat qui n'est pas propre aux Fédérations. Ce qui me préoccupe ici est le rôle particulier joué par les chambres hautes dans une Fédération : elles représenteraient les entités fédérées.

La chose est fautive, bien qu'elle soit spontanément plaisante. Un tel lien semble logique en apparence, dès lors que le fédéralisme implique le bicamérisme : une Fédération reposant sur l'articulation de deux ordres juridiques, superposant un niveau fédéral et des niveaux fédérés, il tomberait sous le sens que la chambre haute sert de relais institutionnel aux États fédérés, qu'elle leur permet d'être associés aux affaires fédérales, conformément au double principe d'autonomie et de participation dégagé par Georges Scelle. Et pourtant il n'en va pas ainsi dans toutes les Fédérations : il suffit d'opposer l'Allemagne et les États-Unis. La conception du Bundesrat et du Sénat est très différente, de sorte que si le Bundesrat est effectivement la chambre des *Länder*, on ne saurait soutenir que le Sénat est la chambre des *States*. Plusieurs indices le prouvent.

D'abord, en ce qui concerne la désignation des membres de la chambre haute : les sénateurs américains étaient à l'origine désignés par les législatures des États ; depuis le XVII^e amendement de 1913, ils sont élus directement par les électeurs, à raison de deux par État (les membres du Sénat sont répartis en trois classes, de sorte que les

¹ J. Boudon, *Manuel de droit constitutionnel*, tome 1, Paris 2015, p. 60-61.

sénateurs d'un même État appartiennent à deux classes différentes, et ils sont élus *statewide*). Mais la modification opérée en 1913 est assez indifférente à notre objet : l'essentiel est que les sénateurs fédéraux envoyés à Washington D.C. n'étaient pas membres de la législature ou pas membres de l'exécutif de l'État. Le contraste est grand avec le Bundesrat allemand : ses membres ne sont pas élus spécialement, ce sont des ministres qui appartiennent au gouvernement de chaque Land selon une règle semi-proportionnelle (en fonction de leur population, les Länder ont droit à trois, quatre, cinq ou six sièges). Les membres du Bundesrat sont donc des *délégués* de leur Land d'origine ou plutôt du gouvernement de leur Land et ils relaient au niveau fédéral les revendications de leur Land ou du gouvernement de ce dernier. Le plus souvent, le ministre-président du Land est accompagné de « poids lourds » du gouvernement : le ministre des finances, le ministre de la justice, etc.

Ensuite, en ce qui concerne l'exercice du droit de vote dans les chambres, il est troublant de remarquer que les sénateurs américains exercent un mandat représentatif (ils s'expriment en leur âme et conscience) et qu'ils ne votent pas nécessairement dans le même sens, surtout si les deux sénateurs de l'État sont de partis politiques concurrents (en pratique, l'un est démocrate et l'autre est républicain). En revanche, au Bundesrat, les délégués d'un même Land sont tenus par un mandat impératif, c'est-à-dire qu'ils votent conformément aux instructions arrêtées par le gouvernement du Land et de manière solidaire : les délégués de la Basse-Saxe ou de la Bavière votent en bloc car ils représentent les options politiques de leur gouvernement et non eux-mêmes (ou le « peuple » ou la volonté générale).

La conclusion est donc nette : aux États-Unis, le Sénat n'est pas la chambre des États, tandis qu'en Allemagne le Bundesrat est bien la chambre des Länder. La disposition de la Constitution américaine selon laquelle chaque État, quelle que soit sa population, sa richesse ou sa superficie, désigne deux sénateurs (règle intangible, sauf accord des États, en vertu de l'article V) ne doit pas faire illusion : les intérêts des États sont représentés au Sénat fédéral, pas tant les États en tant que tels. C'est l'inverse en Allemagne : les Länder sont directement et franchement représentés au Bundesrat comme le soulignent les dispositions relatives à la désignation de ses membres ou à leur mode de votation. Autrement dit, si le bicamérisme est la conséquence nécessaire du fédéralisme, la chambre haute n'est pas toujours la chambre des entités fédérées.

2. Bicamérisme et représentation

Le lien entre bicamérisme et fédéralisme confronte à la question épineuse de la représentation : que représente la chambre haute dans une Fédération ? On peut élargir la perspective et se demander, au-delà des Fédérations, ce que représentent les chambres hautes d'un Parlement bicaméral. Autrefois, les choses étaient assez simples : selon le mot de Barnave, en 1791, « représenter, c'est vouloir pour la nation ». Or comme la loi est l'expression de la volonté générale, au terme de l'article 6 de la Déclaration des droits de 1789, représenter, c'est légiférer. Tout organe de l'État qui participe, d'une manière ou d'une autre, à la législation est considéré comme un représentant et c'est pour cela que le Roi, dans la Constitution de 1791, était qualifié de représentant en tant qu'il jouissait du droit de veto. Dans le même sens, il n'y avait aucun doute sur la qualité de représentant du Sénat de la III^e République française bien

qu'il contiât 75 sénateurs inamovibles, désignés par l'Assemblée de Bordeaux élue en 1871, puis par le Sénat lui-même et non par les électeurs de manière directe ou indirecte.

On comprend donc que la qualité de représentant est alors fonctionnelle : est représentant celui qui légifère, quel que soit son mode de désignation. Une rupture se produit à la fin du XIX^e siècle avec l'avènement du suffrage universel et un repère commode pour la France est l'article de Léon Duguit paru à la *Revue politique et parlementaire* en 1895 intitulé « L'élection des sénateurs ». Désormais, la qualité de représentant est beaucoup plus attachée au mode de désignation qu'à la fonction législative exercée : est représentant celui qui est élu et mieux encore celui qui est élu au suffrage universel direct. D'où l'affirmation de l'article 24 de la Constitution française de 1958 selon lequel le Sénat représente les collectivités territoriales. En effet, le mode de scrutin pour le Sénat est le suffrage universel indirect où le collège électoral (dans chaque département) est composé à 95 % de conseillers et délégués communaux, le reste des grands électeurs rassemblant pour l'essentiel des conseillers régionaux, des conseillers départementaux, bref des membres élus des collectivités territoriales. Il y a donc une association étroite entre la dévolution du pouvoir et la représentation assurée par tel organe de l'État, en l'occurrence par telle chambre.

Simplement, les deux acceptions de la représentation parlementaire coexistent et l'article 24 de la Constitution de 1958 est partiellement mensonger. Aujourd'hui encore, le Sénat représente la nation parce qu'il légifère. Le Sénat est fondamentalement une assemblée parlementaire, c'est-à-dire un législateur, et à ce titre il représente la nation tout comme l'Assemblée pourtant dite *nationale*. Une telle analyse suscite bien sûr de grands échos en Italie au moment où le gouvernement de Matteo Renzi veut transformer de fond en comble le bicamérisme : au fond, ce qui est en jeu est bien la qualité représentative du Sénat italien puisque « chaque membre du Parlement représente la nation » en vertu de l'actuel article 67 de la Constitution de 1947. Cependant, pour en revenir à la France, que le Sénat soit dit représentant des collectivités territoriales n'est pas sans conséquences sur le plan juridique et l'observateur doit en convenir. Ainsi, aux termes de l'article 39 de la Constitution de 1958, le Sénat jouit d'une priorité en ce qui concerne les projets de loi qui concernent l'organisation des collectivités territoriales : un Gouvernement qui l'oublierait verrait son projet de loi impitoyablement censuré par le Conseil constitutionnel (s'il est saisi). Ce fut le cas en 2011 : le projet de loi relatif à la répartition des conseillers territoriaux par départements et régions a été déclaré inconstitutionnel par la décision n° 2011-632 DC du 23 juin 2011 parce qu'il avait été introduit à l'Assemblée nationale et non au Sénat. Dans le même sens, selon l'article 46 de la Constitution, si la plupart des lois organiques – qui viennent compléter la Constitution – peuvent être votées par la seule Assemblée nationale en dernier ressort, une catégorie de lois organiques y échappe et doit être adoptée en termes conformes par les deux assemblées : celles qui concernent le Sénat. Ici, le bicamérisme est parfaitement égalitaire, comme il l'est en matière de révision constitutionnelle (là aussi, on pense à la réforme en cours en Italie). Il y a deux ans, lors de la discussion de la loi organique limitant le cumul des mandats (interdisant le cumul d'un mandat de parlementaire et d'une fonction exécutive locale), l'Assemblée nationale a utilisé son pouvoir du dernier mot. Le Sénat y était hostile et affirmait que la loi organique exigeait l'accord des deux chambres dès lors que l'on

interdisait aux sénateurs, qui représentent les collectivités territoriales, d'être aussi maires ou présidents d'une collectivité locale. Le Conseil constitutionnel, qui est obligatoirement saisi des lois organiques, a contredit les sénateurs et a estimé que la loi organique était commune aux députés et aux sénateurs (décision n° 2014-689 DC du 13 février 2014).

Quoi qu'il en soit, il faut conclure qu'aujourd'hui le Sénat français représente à la fois la nation et les collectivités territoriales, c'est-à-dire son organisation administrative décentralisée. On prend en compte l'élection plus que la fonction et on glisse ce faisant de la représentation à la représentativité (le parlementaire n'est pas tant le représentant de la nation qu'il n'est représentatif de ses électeurs).

3. Bicamérisme et égalité entre les chambres

De prime abord, on pourrait croire qu'il y a trois modèles possibles : l'égalité entre les deux assemblées, l'inégalité au profit de la chambre basse et l'inégalité au profit de la chambre haute. Pourtant, il faut ajouter deux séries de considérations : d'une part le bicamérisme est parfois spécialisé, d'autre part l'inégalité est susceptible de degrés et certes il n'y a pas de comparaison possible entre le bicamérisme inégalitaire de la IV^e République française et le bicamérisme inégalitaire de la République qui lui a succédé en 1958.

Pour l'heure, on peut identifier cinq types de bicamérisme, en espérant ne pas en discerner d'autres parce qu'une typologie efficace doit comprendre une poignée de types ou de classes, faute de quoi elle perdrait de son utilité.

a) Le bicamérisme spécialisé

Dans ce type de bicamérisme, l'égalité ou l'équilibre entre les chambres est difficile à discerner parce que les chambres ne collaborent pas ou du moins elles ne travaillent pas ensemble : elles se succèdent dans l'accomplissement de leurs tâches. La meilleure illustration de ce type de bicamérisme réside dans la Constitution française de l'an III ou 1795 (on pourrait ajouter la Constitution consulaire de l'an VIII ou 1799). Le Parlement était composé du Conseil des Cinq-Cents et du Conseil des Anciens. Concernant les lois, le Conseil des Cinq-Cents est chargé « exclusivement » de les proposer (article 76), tandis que le Conseil des Anciens est appelé « exclusivement » à approuver ou à rejeter les résolutions du Conseil des Cinq-Cents (article 86) et il le fait en bloc, sans distinguer parmi les articles, c'est-à-dire sans apporter d'amendements (article 95). C'est l'interdiction de toute « navette » parlementaire, c'est-à-dire de discussion entre les deux chambres. La loi proposée est à prendre ou à laisser, mais la deuxième assemblée ne saurait isoler quelques dispositions litigieuses, ce qui coupe court à toute tentative d'harmonisation entre les deux Conseils. Boissy d'Anglas résumait ainsi l'intention des constituants le 5 messidor an III : « Le Conseil des Cinq-Cents étant composé de membres plus jeunes proposera les décrets qu'il croira utiles ; il sera la pensée et, pour ainsi dire, l'imagination de la république ; le Conseil des Anciens en sera la raison ; il n'aura d'autre emploi que d'examiner avec sagesse quelles seront les lois à admettre ou les lois à rejeter, sans pouvoir en proposer jamais »².

² *Moniteur*, t. 25, p. 99.

On comprend donc que la fonction législative est rigoureusement divisée en deux : qu'une première part est l'apanage d'une chambre, qu'une seconde est l'apanage de l'autre. L'initiative des lois n'est pas permise aux deux assemblées, le vote définitif de la loi non plus (ce qui tranche avec ce qui se passait en Angleterre ou aux États-Unis à la même époque). Les deux chambres se prononcent successivement : elles concourent au même acte sans y être associés, si l'on peut dire. Ou encore : elles ne participent pas *ensemble* à la même décision. On en a une autre illustration quant à la révision constitutionnelle, sauf que la procédure est inversée : le Conseil des Anciens propose et le Conseil des Cinq-Cents ratifie ou non (articles 336 et 337). Il en va de même pour la désignation des cinq membres du Directoire (article 132) : aux termes de l'article 133, le Conseil des Cinq-Cents forme une liste décuple du nombre de membres et le Conseil des Anciens nomme sur la base de cette liste. Le mécanisme est d'ailleurs identique pour les cinq commissaires de la Trésorerie nationale (article 315). Une seule compétence échappe à ce partage des tâches : la réunion de la Haute Cour de justice et les actes d'accusation qui lui sont présentés – seul le Conseil des Cinq-Cents est ici compétent (articles 267 et 271). Sous cette réserve, on réalise que le constituant, en 1795, a donné naissance à un bicamérisme qui se révélera atypique sur la longue période : les deux chambres assument la même fonction, mais ne participent pas au même stade.

b) Le bicamérisme égalitaire

Les exemples abondent de pays où le bicamérisme est presque parfaitement égalitaire, voire parfaitement égalitaire. Dans cette dernière catégorie, on peut ranger la Suède de 1866 à 1969, avec cette précision que le bicamérisme n'était pas seulement égalitaire, mais aussi indistinct, ce qui devait d'ailleurs frayer la voie au monocamérisme. L'article 49 de la Constitution disposait : « Les chambres ont sur toutes les questions la même compétence et la même autorité ». Cela allait très loin puisqu'il n'y avait aucune priorité, y compris en matière financière, dans l'examen des projets de loi : ils étaient introduits au même moment dans les deux Chambres. La responsabilité du gouvernement pouvait être engagé devant les deux Chambres, la dissolution frappait indifféremment l'une ou l'autre³. Nous tenons là l'exemple le plus pur de bicamérisme égalitaire. À l'heure actuelle, on pense à l'Italie, mais peut-être pour peu de temps puisque la révision de la Constitution sera soumise au référendum le 4 décembre 2016.

Rappelons que l'article 70 de la Constitution italienne dispose : « La fonction législative est exercée collectivement par les deux Chambres ». Quant à la fonction de nomination et de contrôle des organes exécutifs, l'égalité est tout aussi patente : le Président de la République est élu par les deux chambres réunies (article 83), il est mis en accusation par le même moyen (article 90), tandis que le Gouvernement doit recevoir la confiance de la Chambre des députés et du Sénat et qu'il peut être démis à la suite d'une motion de censure votée par l'une ou l'autre assemblée (article 94). On ajoutera que la dissolution prononcée par le Président de la République peut frapper indifféremment l'une ou l'autre des deux assemblées (article 88).

³ Nguyen Quoc Vinh, « La réforme du Parlement suédois », *RDP*, 1973, p. 411-413.

L'Italie est allée très loin dans l'égalité entre les Chambres. À cet égard, la III^e République française en est une forme dégradée. La loi constitutionnelle du 25 février 1875 dispose en son article premier que « Le pouvoir législatif s'exerce par les deux assemblées ». Seule différence, les lois financières sont présentées en premier devant la Chambre des députés (article 8 de la loi du 24 février). Une loi ne peut recevoir d'existence que du consentement des deux chambres : en cas de désaccord irréductible, la loi restera lettre morte. Le Sénat n'hésitera pas à user de son droit et à ralentir ou à paralyser le processus législatif. Ainsi la loi sur la retraites des employés des chemins de fer, adoptée par les députés en 1897, ne l'est par le Sénat qu'en 1909. De même, la loi sur le repos hebdomadaire, adopté par la chambre basse en 1902, n'est acceptée par le Sénat qu'en 1919. L'impôt sur le revenu, voté par les députés en 1909, ne l'est qu'en 1914 au Sénat et au prix de concessions de la part des députés. Parfois, l'hostilité se fait plus franche et le Sénat refuse purement et simplement de voter le texte de la Chambre des députés. Ainsi en 1876 le projet de loi relatif à l'enseignement supérieur ou en 1880 le projet de loi sur le caractère laïc de l'enseignement primaire : c'est seulement au début du XX^e siècle que le Sénat embrassera la cause anti-cléricale. Les exemples les plus connus sont le vote des femmes et la représentation proportionnelle : la Chambre des députés accorde le droit de vote aux femmes en 1919, or jamais le Sénat n'y consentira, par peur du curé et de l'irruption de masses civiques aux comportements imprévisibles. Quant au mode de scrutin, le Sénat s'opposera à toute forme de représentation proportionnelle jusqu'en 1919 : il ne cédera cependant que parce le système de la majorité relative atténue les effets de la représentation proportionnelle.

Par ailleurs, le Président de la République est élu par les deux chambres réunies en Assemblée nationale (article 2 de la loi du 25 février) et les ministres sont responsables « devant les chambres » (article 6). En mettant en cause la responsabilité politique des ministres, le Sénat capte une compétence inédite. Pourtant, rapidement, le Sénat va se montrer audacieux, jouant de son élection au suffrage universel. Il faut d'abord tenir compte des hypothèses où le gouvernement démissionne face au rejet d'un texte auquel il tient : ainsi l'amnistie des communards voulue par Dufaure en 1876. L'hostilité du Sénat conduit plus sûrement à la démission du cabinet lorsque le texte est financier : les crédits nécessaires à l'expédition de Madagascar sont refusés en avril 1896 et contraignent le ministère Bourgeois à partir. Deux fois, en 1937 et en 1938, Léon Blum devra se retirer lorsque le Sénat lui refusera les pleins pouvoirs financiers accordés par la Chambre des députés. Il faut aussi tenir compte des hypothèses où le cabinet pose la question de confiance sur un texte : le président du Conseil annonce à l'avance qu'il se retirera si sa volonté n'est pas exaucée – le pari est manqué pour Briand en 1913, Tardieu en 1930, Laval en 1932. Au total, le Sénat a renversé neuf gouvernements.

Les différences entre les deux chambres sont de faible ampleur (à une exception près sur laquelle on va revenir). On note que la responsabilité « politico-criminelle » du Président de la République et des ministres (pour les « crimes » commis dans l'exercice de leurs fonctions) ressemble au dispositif américain : la Chambre des députés accuse, le Sénat juge (article 12 de la loi du 16 juillet). Plus largement, le Sénat est érigé en cour politique pour juger les attentats commis contre la sûreté de l'État (article 9 de la loi du 24 février) ; il faut cependant un décret du Président pris en conseil des ministres

(article 12 de la loi du 16 juillet). Comme aux États-Unis, la notion d'« attentats contre la sûreté de l'État » est relativement autonome : le Sénat ne s'arrête pas aux définitions légales proches données par le code pénal et il qualifie d'« attentat » toutes formes de complots. Ainsi en 1889 à l'égard de Boulanger et en 1899 envers Déroulède. Dans l'affaire Malvy, en 1918, le Sénat condamne pour forfaiture : il s'affranchit de la lettre de la Constitution et de l'acte d'accusation dressé par la Chambre des députés. En outre, en matière de révision constitutionnelle, les deux chambres se prononcent d'abord chacune de leur côté, puis se réunissent en Assemblée nationale (article 8 de la loi du 25 février) : en Italie, les Chambres ne se réunissent pas. Mais il y a une divergence fondamentale : selon l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, la dissolution n'est possible qu'à l'endroit de la Chambre des députés et, de surcroît, avec le consentement du Sénat. On tient là une incongruité qui s'explique pour des raisons historiques : les monarchistes modérés (orléanistes) n'ont accepté la République qu'à condition qu'elle soit grevée d'institutions conservatrices, à commencer par un Président de la République élu pour sept ans et un Sénat, faisant face à une Chambre des députés élue au suffrage universel direct dont on redoutait le républicanisme farouche. Seule la chambre basse pouvait donc faire l'objet d'une dissolution prononcée par le Président de la République, avec l'accord du Sénat. Cette disposition a joué une seule fois mais a eu des conséquences redoutables : c'est ce qu'on appelle la crise du 16 mai 1877.

c) Le bicamérisme symbolique au profit de la chambre basse

Le terme « symbolique » est fort, peut-être trop. Ce type de bicamérisme est illustré par la IV^e République française de 1946. Il faut se rappeler le contexte de l'époque : les socialistes et les communistes, majoritaires dans l'Assemblée constituante élue en octobre 1945, désiraient un Parlement monocaméral. Mais l'échec du référendum du 5 mai 1946 les a incités à un compromis : le deuxième projet de Constitution accouchera d'un Parlement bicaméral mais au très net avantage de la chambre basse. Dès le départ, le vocabulaire utilisé ne laisse pas de prise au doute. La chambre basse se pare du titre prestigieux d'Assemblée nationale, celui qui était réservé à la réunion des deux chambres sous la III^e République. Seule cette chambre prétend représenter la nation. Le terme « Sénat » est soigneusement écarté : la deuxième chambre sera plus modestement appelée « Conseil de la République ». Le mot « Conseil » est à lui seul un programme : depuis le XIX^e siècle, il renvoie à un rôle purement consultatif, à l'émission d'avis, or, on va y revenir, l'article 20 de la Constitution précise que le Conseil de la République se contente de livrer des avis lorsqu'il est confronté à des propositions de loi émanées de l'Assemblée nationale. Deux formules résument parfaitement l'inféodation ou la marginalisation du Conseil de la République, celle de l'article 13 et celle de l'article 48. Le premier dispose : « L'Assemblée nationale vote seule la loi ». Le second, après avoir indiqué quel type de responsabilité les ministres encourraient devant l'Assemblée nationale : « Ils ne sont pas responsables devant le Conseil de la République ».

La responsabilité politique des ministres est le monopole de l'Assemblée nationale : seule celle-ci accorde la confiance (article 45) et provoque la démission du gouvernement (article 48, celui qui prend soin de souligner que le Conseil de la

République est ici incompétent). La responsabilité pénale des ministres, objet du titre VII, connaît le même sort : la mise en accusation appartient aux députés, le jugement à la Haute Cour de justice désignée par l'Assemblée en son sein (articles 57-58). Ajoutons que les députés désignent une partie des membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), tandis que le Conseil de la République ne joue ici aucun rôle (article 83).

Au sujet de la révision constitutionnelle, on est tenté d'écrire que le bicamérisme, même le plus inégalitaire, retrouve toujours des couleurs en cette matière. S'agissant des actes les plus graves et potentiellement les plus dangereux, on multiplierait les précautions et les garde-fous : la deuxième chambre viendrait servir de garant ultime. Cependant, une analyse poussée de l'article 90 de la Constitution de 1946 fait changer d'opinion. L'article 90 est un des plus mal écrits et un des plus obscurs de toutes les Constitutions françaises. Il semble prescrire la procédure suivante : l'Assemblée nationale vote une résolution à la majorité absolue ; un deuxième vote est organisé trois mois plus tard, sauf si le Conseil de la République a approuvé à la même majorité absolue ; la loi de révision est discutée selon les formes ordinaires ; elle est ratifiée par référendum, sauf si l'Assemblée se prononce à la majorité des deux tiers ou sauf si les deux chambres statuent à la majorité des trois cinquièmes. L'idée générale est identique à celle qui vaut pour la procédure législative ordinaire : d'une part l'assentiment du Conseil de la République sert d'accélérateur et dispense d'une deuxième lecture de la résolution, d'autre part (et c'est là que les choses changent un peu) l'assentiment du Conseil de la République diminue les « risques » de devoir recourir à un référendum pour ratifier la loi de révision – la majorité requise à l'Assemblée tombe des deux tiers aux trois cinquièmes (ce qui inspirera la Constitution espagnole de 1978). Quant à la ratification, on en tire plusieurs enseignements : 1) elle peut être donnée par la seule Assemblée nationale, sans consulter le peuple et sans obtenir l'accord du Conseil de la République, à la condition d'atteindre la majorité des deux tiers (ainsi le 7 décembre 1954) ; 2) elle peut être donnée par le Parlement seul, à la condition que les deux chambres opinent à la majorité des trois cinquièmes ; 3) elle réclame un référendum positif lorsque l'Assemblée ne dépasse pas la majorité des deux tiers ou lorsqu'une des deux chambres approuve mais sans atteindre la majorité des trois cinquièmes. Le rôle du Conseil de la République est ici un peu renforcé, mais il reste minime : l'Assemblée nationale peut piloter la procédure du début à la fin, le Conseil de la République ne peut s'opposer à rien – il facilite les choses, il rend le débat plus rapide et il oblige à organiser un référendum dans la seule hypothèse où l'Assemblée nationale se prononce entre 60 et 66 %... En deçà, le référendum est obligé ; au delà, l'Assemblée statue seule.

d) Le bicamérisme inégalitaire atténué au profit de la chambre basse

La France de la V^e République servira ici de fanal : elle est dans un entre-deux. D'une part le Sénat n'a rien à voir avec le Conseil de République de la IV^e République. D'autre part il n'a rien à voir avec le Sénat italien ou avec celui de la III^e République. Le bicamérisme « inégalitaire atténué » désigne cette configuration où le bicamérisme donne l'avantage à la chambre basse, sans que la chambre haute soit écrasée, comme c'était le cas en 1946.

Du côté de la responsabilité gouvernementale, il est annoncé sans ambages que le Premier ministre ne saurait engager la responsabilité du Gouvernement devant la chambre haute. Tout est dit dans l'article 49 : à l'initiative du Gouvernement (article 49, al. 1 et al. 3) ou à l'initiative des députés (article 49, al. 2), la responsabilité est engagée devant la seule Assemblée nationale. Qu'il s'agisse du programme, d'une déclaration de politique générale (article 49, al. 1), d'une motion de censure (art. 49, al. 2) ou d'une responsabilité sur un texte (article 49, al. 3), la chambre basse est en situation de monopole. Que précise l'article 49, al. 4 ? Que « Le Premier Ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale », sans qu'il soit ici question de responsabilité (c'est d'ailleurs pour cela qu'il y a pas en l'espèce d'autorisation du Conseil des ministres). Comme sous la IV^e République, la chambre élue au suffrage universel direct est maîtresse du destin du Gouvernement : celui-ci procède uniquement de l'Assemblée nationale, le Sénat n'a pas les moyens constitutionnels de contester son existence et de le renvoyer. Nous sommes aux antipodes de la République italienne, alors même que l'article 20 prend soin de disposer : « Il [le Gouvernement] est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 ». Il s'agit d'une courtoisie qui, rompant avec la cruauté de la Constitution de 1946, n'a aucune conséquence juridique : en droit, l'existence du Gouvernement dépend de la chambre basse et d'elle seule.

En matière législative, les deux chambres semblent placées sur un pied d'égalité. Le premier alinéa de l'article 45 affirme : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ». Le principe est sans ambiguïté : comme en Italie, comme aux États-Unis, la Constitution n'organiserait aucune hiérarchie entre les chambres (la priorité n'est pas une hiérarchie, mais une règle procédurale) et une loi ne pourrait entrer en vigueur que d'un commun accord. D'où l'organisation de ce qu'on appelle la « navette » parlementaire : le texte fait l'objet d'un va-et-vient entre les deux assemblées tant qu'il n'a pas été adopté en tous ses articles. La navette peut se poursuivre indéfiniment, du moins sur les points qui suscitent la divergence : en principe, une fois que les deux Chambres se sont mises d'accord, celui-ci est définitif. Environ 70 % des lois ont été adoptées sous la V^e République à l'issue d'une « navette »⁴.

En cas de désaccord entre le Sénat et l'Assemblée nationale, persistant après la première lecture (en cas d'urgence déclarée par le Gouvernement) ou après la deuxième lecture, l'article 45 prévoit la réunion d'une « commission mixte paritaire » (CMP). Elle est facultative : le Premier ministre peut en provoquer une – mais aussi, innovation de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, les présidents des deux assemblées agissant conjointement pour les seules propositions de loi (ils l'ont fait le 29 septembre 2009 au sujet de la proposition de loi relative aux détecteurs de fumée). Comme son nom l'indique, une commission mixte paritaire rassemble autant de députés que de sénateurs, sept d'un côté, sept de l'autre : elle a pour mission d'harmoniser les points de vue discordants entre les deux chambres. Environ 20 % des lois promulguées sont adoptées après la réunion d'une CMP, laquelle aboutit près de deux fois sur trois, mais avec de fortes disparités. Si la commission parvient à un texte

⁴ P. Avril et J. Gicquel, *Droit parlementaire*, 4^e éd., Paris 2010, p. 216.

commun, le Premier ministre a toujours la faculté de ne pas transmettre le texte s'il ne lui convient pas (en pratique, il transmet toujours) ; si la commission n'y parvient pas (ou si des amendements ont été adoptés contre le vœu du Gouvernement), celui-ci peut demander à l'Assemblée nationale de trancher « définitivement » à l'occasion d'une lecture « définitive », après l'organisation d'une « nouvelle lecture » devant les deux chambres (la deuxième ou la troisième, selon les cas) qui permet éventuellement au Sénat d'introduire des amendements que l'Assemblée pourra reprendre si elle le souhaite – sinon, elle s'en tient au texte de la CMP. Il est précisé que l'Assemblée nationale peut « reprendre » soit le texte de la CMP, soit le texte qu'elle avait voté, éventuellement amendé par le Sénat. Environ 12 % des lois depuis 1959 ont été adoptées par la seule Assemblée nationale⁵.

Le pouvoir du dernier mot remis à l'Assemblée nationale vaut pour toutes les lois, sauf pour les lois constitutionnelles. En matière de révision constitutionnelle, l'article 89 dispose que le projet ou la proposition de révision doit être « voté par les deux assemblées en termes identiques », et non pas « en vue de l'adoption d'un texte identique ». Le bicamérisme est ici parfaitement égalitaire : dans des affaires aussi capitales que les révisions apportées à la Constitution, il faut s'assurer d'un consensus, ce qui passe au moins par l'accord de volonté entre les deux Chambres (le consensus est plus exigeant encore lorsque l'initiative vient de l'exécutif). Toutes les Constitutions étrangères posent un principe identique, qu'il s'agisse de l'Allemagne, des États-Unis ou de l'Italie, etc.

En revanche, les autres lois, à commencer par les lois organiques, les lois de finances et les lois de financement de la Sécurité sociale, sont adoptées sur le modèle de l'article 45, c'est-à-dire qu'on leur applique la procédure législative ordinaire. Comme l'indique le troisième alinéa de l'article 46, relatif aux lois organiques, « la procédure de l'article 45 est applicable ». Cependant, ce troisième alinéa ajoute qu'une loi organique ne peut être adoptée par l'Assemblée nationale en dernier ressort – en cas de désaccord donc – qu'à la majorité absolue des députés. Voilà une précision remarquable : la matière organique est à mi-chemin de la Constitution et de la loi ordinaire ; on dit qu'une loi organique est matériellement constitutionnelle mais formellement législative, c'est-à-dire qu'elle complète la Constitution (qui prévoit son intervention) mais qu'elle reste pourtant une loi, notamment pour ce qui concerne sa procédure d'adoption. Celle-ci est aménagée : la loi organique est une loi spéciale. C'est pourquoi un délai doit être respecté entre le dépôt de la loi organique et sa discussion (quinze jours) ; c'est pourquoi la majorité est renforcée lorsque l'Assemblée nationale tranche seule ; c'est pourquoi le texte doit être adopté en termes identiques par les deux chambres quand il concerne le Sénat ; c'est pourquoi le contrôle de constitutionnalité est ici obligatoire. On veut assurer une protection supérieure pour éviter que la Constitution ne soit travestie sous couvert d'une loi organique : on prévient toute adoption précipitée dans la chaleur d'un premier mouvement (exigence du délai), on s'assure que le bicamérisme n'est pas remis en cause dans son principe (exigence d'une majorité renforcée et restauration d'un bicamérisme égalitaire quand le Sénat est en cause), on impose un contrôle obligatoire de constitutionnalité.

⁵ P. Avril et J. Gicquel, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 220-223.

e) Le bicamérisme inégalitaire inversé au profit de la chambre haute

Les États-Unis présentent le modèle le plus ancien parmi les Constitutions écrites ; il remonte à 1787. L'égalité apparente entre les deux chambres a été le fruit d'un compromis entre les Fédéralistes et les Antifédéralistes, les premiers voulant une Fédération forte, les seconds une Fédération plus lâche, *i.e.* plus respectueuse de l'autonomie des États fédérés. La « centralisation » a été acceptée en échange d'un certain nombre de concessions, parmi lesquelles un Sénat puissant. Or, on l'a dit, les États fédérés désignaient chacun deux sénateurs : les petits États avaient donc l'assurance de ne pas être écrasés au sein de la chambre haute et que leurs intérêts seraient défendus avec efficacité. Pour que cette victoire des États fédérés ne fût pas un trompe-l'œil, il fallait néanmoins que cette deuxième chambre disposât de compétences au moins semblables à la première. « Semblables » ne signifie pas « identiques ». On s'en aperçoit à la lecture de la Constitution américaine, mais dans un sens favorable au Sénat – c'est pour cela que ce bicamérisme est dit inégalitaire « inversé ».

Les privilèges propres à chacune des chambres donnent en effet l'avantage au Sénat sur la Chambre des représentants. Celle-ci a certes la priorité pour les lois d'ordre financier ; elle est habilitée à choisir le Président des États-Unis toutes les fois que le collège électoral ne parvient pas à atteindre la majorité absolue (on sait que l'élection présidentielle américaine est indirecte et que les citoyens désignent, dans le cadre des États, des « grands électeurs » qui forment le collège électoral). Mais le mécanisme n'a presque jamais joué (deux fois au XIX^e siècle). Par ailleurs, en matière législative, les deux assemblées sont strictement égalitaires : un projet de loi – un *bill* – doit toujours obtenir l'accord de l'une et de l'autre chambres. Il n'y a aucune exception (cela vaut aussi pour les amendements constitutionnels) : d'où l'importance des discussions d'harmonisation entre les deux chambres, surtout quand elles sont de couleurs politiques différentes. Le risque est celui de la paralysie législative, abondamment décrié par les contempteurs américains des *checks and balances*. Par ailleurs, si la Chambre des représentants désigne éventuellement le Président américain, le Sénat joue le même rôle pour le Vice-président : là aussi, le mécanisme a peu joué (une fois au XIX^e siècle). Quant à la responsabilité du Président, du Vice-président et de tous les fonctionnaires publics fédéraux, la procédure d'*impeachment* associe les deux chambres : la Chambre des représentants se prononce sur la mise en accusation (*l'impeachment* proprement dit) et le Sénat sur le jugement. Autrement dit, nul ne peut être destitué si l'une des deux chambres s'y oppose.

Si l'on s'arrêtait là, on pourrait conclure que le bicamérisme américain est égalitaire et presque strictement égalitaire. On oublierait cependant une disposition essentielle de la Constitution de 1787 : aux termes de l'article II, section 2, clause 2, le consentement du Sénat est réclamé pour la ratification des traités internationaux et pour l'approbation des nominations aux emplois publics. Le texte utilise la formule : « avec l'avis et le consentement du Sénat ». Il s'agit donc d'une faculté d'empêcher ou d'un pouvoir de veto : sans se substituer au Président, le Sénat a la faculté de contrarier la signature des conventions internationales et d'interdire la nomination des fonctionnaires les plus prestigieux, à commencer par les chefs des départements, les ambassadeurs ou les juges à la Cour suprême. Les actes en question sont à la fois

importants et fréquents : c'est dire le poids du Sénat. Ainsi, en 1919, le Sénat s'est opposé à la ratification du traité de Versailles, pourtant l'œuvre du Président Wilson. La conséquence fut catastrophique : la SDN formait un chapitre du traité, de sorte que les États-Unis n'ont pas adhéré à celle-ci, ce qui l'a considérablement affaiblie et l'a empêchée de jouer un rôle pacificateur dans l'entre-deux-guerres. Plus récemment, en 1999, le Sénat a refusé le traité d'interdiction des essais nucléaires conclu par le Président Clinton. Plus important encore, le Sénat est le maître de toutes les nominations effectuées par le Président américain : celui-ci propose un nom et, pour les postes les plus exposés, le Sénat scrute le passé et la carrière du candidat. En 1987, le Sénat a refusé la nomination à la Cour suprême du juge Bork ; en 1989, il a repoussé le nom de J. Tower comme secrétaire à la Défense. Tous les deux ans, le Sénat est amené à examiner 4 000 emplois civils et 65 000 emplois militaires.

Si on prend du recul, on s'aperçoit que le bicamérisme spécialisé et que le bicamérisme inégalitaire au profit de la chambre haute sont des formes de bicamérisme archaïques et qui sont restées rares. On peut également affirmer que l'égalité entre les deux chambres est peu fréquente et noter que le modèle italien a rejoint celui de la III^e République française. Bref, l'hypothèse la plus commune est le bicamérisme inégalitaire au profit de la chambre basse : toute la question est de savoir si cette égalité est plus ou moins marquée. De ce point de vue, le nouveau bicamérisme italien irait très loin dans le déséquilibre et ressemblerait à la IV^e République française plus qu'à la V^e République.