

Chapitre 4

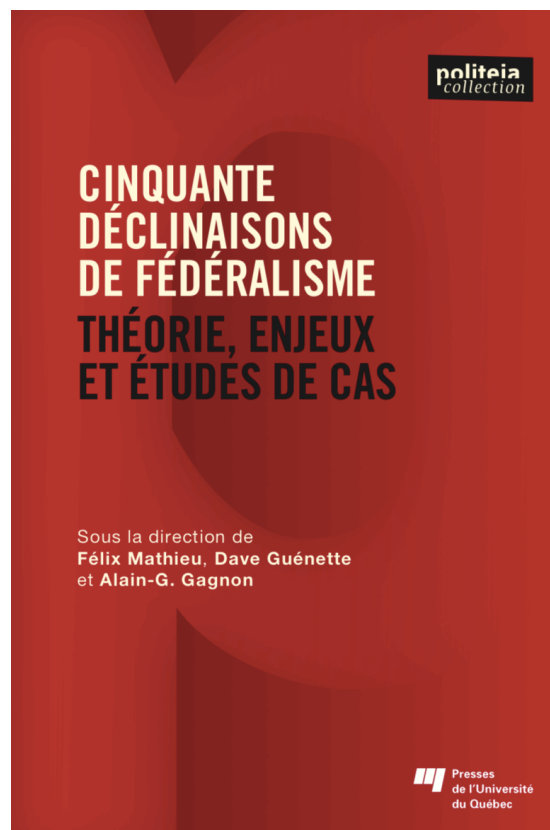
**Les secondes chambres
dans les systèmes fédéraux**

Anna GAMPER

*Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux
et études de cas*, 714 p.

Sous la direction de Félix MATHIEU, Dave
GUÉNETTE et Alain-G. GAGNON

Presses de l'Université du Québec
Collection *Politeia*



Dans « Partie 1 – Les fondements théoriques du fédéralisme »
Aux pages 59 à 68

ISBN 978-2-7605-5401-6

Pour citer ce chapitre :

Gamper, Anna (2020). « Les secondes chambres dans les systèmes fédéraux », dans Félix Mathieu, Dave Guénette et Alain-G. Gagnon (dir.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux et études de cas*. Québec : Presses de l'Université du Québec, Coll. Politeia, pp. 59-68.

Pour accéder au livre PDF en libre-accès : <<https://www.puq.ca/catalogue/livres/cinquante-declinaisons-federalisme-3988.html>>

Pour découvrir les autres titres de la collection *Politeia* :
<<https://www.puq.ca/catalogue/collections/liste-politeia-66.html>>

politeia
collection

CINQUANTE DÉCLINAISONS DE FÉDÉRALISME THÉORIE, ENJEUX ET ÉTUDES DE CAS

Sous la direction de
Félix Mathieu, Dave Guénette
et **Alain-G. Gagnon**

 Presses
de l'Université
du Québec

Chapitre 4

LES SECONDES CHAMBRES DANS LES SYSTÈMES FÉDÉRAUX

Anna GAMPER

Résumé

Les secondes chambres existent depuis très longtemps. Néanmoins, leur structure et leur fonction, dans les systèmes fédéraux modernes, ont été largement inspirées de l'avènement du Sénat américain. De nos jours, pratiquement tous les parlements des États fédéraux possèdent une structure bicamérale, afin de respecter le principe de la gouvernance partagée pour les unités constituantes. La composition des secondes chambres fédérales, ainsi que les modalités de sélection de leurs membres, varient cependant énormément d'un cas à l'autre : les unités constituantes sont parfois représentées de manière égale, d'autres fois par un nombre différent de délégués, qui sont soit nommés, soit élus directement ou indirectement. Par ailleurs, si la principale fonction des se-

condes chambres est généralement liée au travail législatif en tant que tel, elles sont parfois habilitées à réaliser des tâches extra-législatives. Par ailleurs, elles ne possèdent pas toutes les mêmes compétences. Si certaines sont dotées des mêmes attributs que la première chambre, d'autres n'ont qu'un pouvoir de veto (suspensif ou absolu). De même, de nombreuses secondes chambres fédérales font l'objet de critiques sévères, notamment en raison de leur inefficacité politique ou de leur faible représentation des intérêts des entités fédérées. Il demeure toutefois incertain qu'elles puissent être remplacées facilement par un autre organe institutionnel.

* * *

Anna Gamper est professeure de droit public au *Department of Public Law, State and Administrative Theory* de l'Université d'Innsbruck, en Autriche. Ses recherches portent principalement sur le droit constitutionnel autrichien et comparé, le fédéralisme, les cours constitutionnelles, ainsi que le droit universitaire.

L'existence des secondes chambres appartient à une longue tradition qui prend sa source dans l'Antiquité (Luther, 2006). Il s'agit du Sénat romain qui, bien avant l'avènement des parlements bicaméraux, a inspiré le nom de nombreuses secondes chambres actuelles. Les premières manifestations empiriques des secondes chambres, cependant, n'avaient pas pour mandat de représenter un *demos*, mais seulement de petits groupes d'élites. Cela était également vrai pour la « première » seconde chambre : la Chambre des Lords, qui existe encore aujourd'hui au sein du Parlement britannique.

Toutefois, un nouveau type de seconde chambre a vu le jour, vers la fin du XVIII^e siècle. Celui-ci fut l'occasion de mettre de l'avant deux innovations institutionnelles majeures : d'une part, avec l'invention du Sénat américain, on assista à la démocratisation de ce modèle dominant de seconde chambre et, d'autre part, on en profita pour adapter cette structure aux exigences du fédéralisme. Telle qu'elle est discutée dans les *Federalist Papers* n^{os} 62-66, la vocation principale du Sénat consiste alors à établir un forum représentatif des États membres, chacun d'entre eux devant disposer de deux délégués. La composition symétrique du Sénat, qui a fait l'objet de certaines controverses, obtint évidemment l'approbation des plus petits États du nouveau système fédéral. Au final, le Sénat devait être au moins aussi puissant que la Chambre des représentants, et ainsi contribuer à la séparation des pouvoirs et à la préservation d'un équilibre entre ceux-ci.

De nos jours, moins de la moitié des parlements dans le monde possèdent une structure bicamérale, et ce, en comptant les parlements régionaux (Baldwin et Shell, 2001; Luther, Passaglia et Tarchi, 2006; Fessha, 2018; Albert, Baraggia et Fasone, 2019). La plupart du temps, lorsqu'elles existent, les secondes chambres participent d'une architecture fédérale ou régionale, qui est reflétée dans leur composition, leurs modes de sélection et leurs pouvoirs. Quant à eux, presque tous les parlements d'États fédéraux – à l'exception des Comores, de la Micronésie, de Saint-Christophe-et-Nevis, des Émirats arabes unis et du Vénézuela – comportent une seconde chambre, dans laquelle les unités constituantes sont formellement représentées.

1 Quelques précisions conceptuelles

« Seconde chambre » ou « chambre haute » sont des termes génériques couramment employés afin de décrire l'assemblée d'un parlement bicaméral qui n'est pas directement élue par *tous* les citoyens. Néanmoins, si le terme « chambre haute » a une connotation élitiste, celui de « seconde chambre » se rapporte plutôt à la position chronologique de celle-ci dans le processus législatif. Il faut souligner, à cet égard, que le fait qu'on la désigne comme « *seconde* chambre » ne signifie pas nécessairement qu'elle est inférieure à la « *première* chambre ».

Tous les systèmes fédéraux disposent d'une forme de gouvernance partagée (Palermo et Kössler, 2017 : 164). Même pour les États fédéraux qui n'ont pas de seconde chambre, nous constatons généralement que le parlement monocaméral est composé de façon à refléter un quasi-bicaméralisme, ou encore que les unités constituantes elles-mêmes participent directement au processus législatif fédéral par une autre voie (Schmidt, 2016). Il existe également plusieurs États fédéraux pour lesquels, en plus d'une seconde chambre, les unités constituantes possèdent le droit constitutionnellement garanti de participer directement à l'élaboration des législations portant sur certaines matières.

2 De la composition des secondes chambres et la sélection de leurs membres

Il existe un large éventail de modèles différents prévoyant chacun la composition spécifique des secondes chambres et les mécanismes veillant à la sélection de leurs membres. D'une part, les systèmes fédéraux dits d'agrégation, ceux qui sont généralement plus anciens, tendent vers une représentation symétrique, en dépit de la différence de taille des territoires ou de la population. D'autre part, les systèmes fédéraux plus récents, en particulier ceux dont l'architecture constitutionnelle est asymétrique, favorisent plutôt une représentation également asymétrique des unités constituantes. Néanmoins, même au sein de ce deuxième ensemble de cas, on observe des variations importantes (*cf.* Watts, 2008 : 152-153; Schmidt, 2016 : 27-59; Fessha, 2018 : 19-20).

En ce qui concerne la sélection des membres des secondes chambres, elle suit également différentes méthodes selon les contextes (Watts, 2008 : 147-152; Palermo et Kössler, 2017 : 169-175). Alors que dans certains États fédéraux, les membres de ces chambres sont directement élus par les citoyens des unités constituantes (par exemple, en Argentine, au Brésil, au Mexique, au Nigéria, en Suisse et aux États-Unis), ils peuvent aussi l'être par l'intermédiaire d'une procédure qui appartient aux parlements des unités constituantes (par exemple, en Autriche et en Bosnie-Herzégovine) ou encore être nommés par la branche exécutive des unités constituantes (par exemple, en Russie) ou même par le gouvernement fédéral (par exemple, au Canada). Mais ce n'est pas tout : dans certains cas, des membres des gouvernements des unités constituantes disposent d'un siège dans la seconde chambre (par exemple, en Allemagne); tout comme la sélection peut être réglée par un système mixte (par exemple, en Inde, en Malaisie et en Afrique du Sud).

L'enjeu de savoir si les membres des secondes chambres représentent effectivement les intérêts politiques de leur unité constituante dépend également du contexte dans lequel on se trouve. Souvent, peu importe l'enjeu débattu, ils se contentent de relayer la ligne de parti officielle de la formation à laquelle ils appartiennent. De même, le fait qu'un parti n'existe qu'à l'échelle de la scène politique d'une unité constituante, plutôt que de fonctionner sur l'ensemble du territoire de l'État souverain, peut avoir un impact sur l'agir politique des membres d'une seconde chambre. D'une manière similaire, le rôle des représentants est influencé par le fait qu'ils disposent d'un mandat ouvert, ou qu'ils sont liés à un vote en bloc, conformément à leurs délégations politiques (Schmidt, 2016 : 61).

3 Les pouvoirs des secondes chambres

En ce qui concerne la question des pouvoirs, la principale responsabilité des secondes chambres est celle de participer à la législation fédérale (Gamper, 2018a : 125-129). Leur participation est particulièrement importante en ce qui concerne la législation fédérale de nature constitutionnelle, car elle peut notamment avoir un impact sur le statut même des unités constituantes (Palermo et

Kössler, 2017 : 178). Or, si les pouvoirs législatifs des secondes chambres sont parfois assimilés à la seule possibilité d'apposer un droit de veto, ils sont, dans les faits, beaucoup plus variés.

Ces pouvoirs législatifs peuvent comprendre : le droit de réguler le fonctionnement interne de la seconde chambre, le droit d'initiative législative, le droit de veto sur les projets de loi adoptés par la première chambre, le droit de modifier les projets de loi adoptés par la première chambre, le droit de demander un référendum sur un projet de loi adopté par la première chambre, le droit de faire appel aux tribunaux (constitutionnels) pour un examen préalable à la promulgation d'un projet de loi, le droit de contester les lois promulguées devant les tribunaux (constitutionnels), etc. (Gamber, 2018a : 120-121). Évidemment, tous ces droits ne sont pas accordés à toutes les secondes chambres. Les droits de veto eux-mêmes diffèrent, selon qu'ils ont un effet suspensif ou absolu, ou qu'ils impliquent, par exemple, un processus de médiation entre les deux chambres. Dans de nombreux cas, on observe aussi que les secondes chambres ne sont pas responsables pour l'ensemble des compétences législatives, mais seulement pour celles qui concernent directement le fédéralisme et les unités constituantes (Fessha, 2018 : 24-30).

Par ailleurs, tel que soulevé précédemment, les secondes chambres fédérales disposent souvent d'un certain nombre de fonctions extralégislatives (Palermo et Kössler, 2017 : 193-200; Fessha, 2018 : 31-47; Happacher, 2018). Parmi celles-ci, on retrouve notamment la prérogative d'exercer une forme de contrôle sur le pouvoir exécutif, des droits de participation dans les affaires internationales (ou européennes, dans le contexte de l'UE), le droit d'interprétation constitutionnelle faisant autorité, ou encore des droits de nomination, notamment en ce qui concerne les chefs d'État ou de gouvernement ou les juges. Si certains de ces droits sont clairement liés aux enjeux qui touchent à la question du fédéralisme, d'autres sont des droits parlementaires tout à fait classiques.

À la différence du Sénat américain ou du *Ständerat* suisse, par exemple, la majorité des secondes chambres fédérales détiennent un rapport de force inférieur, en comparaison de celui qui est propre à la première chambre. Le système bicaméral imparfait qui en résulte est l'une des raisons pour lesquelles les secondes chambres fédérales sont considérées comme étant inutiles dans de

nombreux pays. Paradoxalement, on reproche aussi aux secondes chambres qui sont puissantes de trop souvent bloquer les processus législatifs.

4 Dysfonctionnements et quelques voies alternatives

Les secondes chambres fédérales peuvent sembler dysfonctionnelles – et elles le sont parfois – pour plusieurs raisons. Premièrement, les modalités de sélection et de composition des secondes chambres ne garantissent pas toujours que les intérêts des unités constituantes soient suffisamment pris en compte. Même si, d'une manière ou d'une autre, les membres sont choisis selon le principe de la représentation territoriale, la partisanerie politique l'emportera souvent sur les intérêts spécifiques des unités constituantes. Deuxièmement, l'impact de l'asymétrie constitutionnelle, dans la composition de la seconde chambre, peut aussi contribuer à attiser les tensions entre les diverses unités constituantes, bien que le vote à la majorité simple puisse parfois être atténué au moyen de « majorités qualifiées ». Troisièmement, la plupart des secondes chambres fédérales ont des pouvoirs moins importants ou moins efficaces que les premières chambres. Ainsi, leur capacité d'innover est souvent très limitée, puisque cela nécessite notamment le pouvoir d'initiative législative ou la capacité de modifier les projets de loi, et qu'elles ne sont généralement pas compétentes en la matière. L'inexistence de mécanismes de médiation entre les deux chambres participe d'une même dynamique.

Il est donc légitime de se demander si des voies alternatives à l'existence de secondes chambres fédérales pourraient être porteuses d'un fonctionnement général plus efficace (Palermo et Kössler, 2017 : 177-178; Palermo, 2018). Toutefois, la question est également de savoir si de telles voies représenteraient de véritables « alternatives » à l'existence des secondes chambres, ou si elles ne représenteraient pas plutôt des modalités « complémentaires » à celles-ci (cf. Gamper, 2018b).

Qui plus est, l'exigence de majorités qualifiées dans les premières chambres ou la participation directe des unités constituantes au processus législatif – qui sont des voies alternatives à l'existence de secondes chambres fédérales –, risquent d'engendrer les mêmes problèmes de représentation, d'asymétrie et d'inefficacité qu'on

attribue généralement aux secondes chambres. De même, lorsque des conférences intergouvernementales entre les chefs de gouvernement des unités constituantes ou entre des fonctionnaires exercent une influence politique informelle en dehors de la seconde chambre constitutionnalisée (Palermo et Kössler, 2017 : 177-178), cela peut certes être efficace dans la pratique, mais demeure empreint de carences importantes dans un État de droit.

Comme aucun système fédéral ne ressemble complètement à aucun autre, il est évidemment très difficile de concevoir un modèle « parfait » de seconde chambre, ou même d'imaginer des voies alternatives idéales. Cela est d'autant plus vrai que le fédéralisme conduit à des multiples déclinaisons pratiques, faisant en sorte que les secondes chambres revêtent diverses fonctions et structures, et qu'elles doivent toujours être considérées dans le contexte plus large de la nécessaire quête d'équilibre entre autonomie et partage des pouvoirs.

En outre, certains dysfonctionnements – par exemple, la partisanerie politique ou la mainmise de l'exécutif sur le programme législatif – ne sont pas spécifiques aux secondes chambres fédérales; c'est-à-dire qu'on les observe dans toutes les secondes chambres et dans tous les parlements (Gamper, 2018b). Contrairement à de nombreuses autres secondes chambres, cependant, les secondes chambres fédérales peuvent toujours se revendiquer d'une légitimité démocratique accrue, car leurs membres représentent directement ou indirectement les entités constituantes, quelle que soit la pondération de leur représentation (Watts, 2008 : 154-155; Gamper, 2018a : 129).

Conclusion

Critiquer les secondes chambres (fédérales) est devenue une pratique fort répandue (cf. Gamper, 2018b; Albert, Baraggia et Fasone, 2019 : 1-5). Néanmoins, il demeure peu probable que celles-ci soient largement abandonnées par les États fédéraux, d'autant plus que cela nécessiterait des modifications constitutionnelles majeures – ce qui, dans bien des cas, requerrait l'approbation de la seconde chambre elle-même. Si des voies alternatives existent effectivement et sont potentiellement plus efficaces que les secondes chambres dans certains États fédéraux, il est encore permis

de douter sérieusement que leur utilisation puisse être généralisée. Et même si tel était le cas, ces voies alternatives demeureraient à la source de problèmes qui sont associés au fonctionnement des secondes chambres.

Certes, quelques secondes chambres (non fédérales) ont pu être abandonnées au fil du temps. Mais il demeure que la permanence de presque toutes les secondes chambres dans les systèmes fédéraux récents témoigne de leur résilience. Cette situation ne découle non pas de leurs performances exceptionnelles, mais bien davantage du risque de perturbation du système fédéral qui est associé à leur abrogation. Piliers institutionnels des systèmes fédéraux, on ne les remplacera guère facilement par des modalités alternatives, qui n'ont d'ailleurs toujours pas fait leurs preuves.

Lectures suggérées

Fessha, Y. T., 2018, « Bicameralism », dans R. Grote, F. Lachenmann et R. Wolfrum (dir.), *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press.

Gamper, A. (dir.), 2018, « Special Issue. Representing Regions, Challenging Bicameralism », *Perspectives on Federalism*, 10 (2).

Luther, J., 2006, « The Search for a Constitutional Geography and Historiography of Second Chambers », dans J. Luther, P. Passaglia et R. Tarchi (dir.), *A World of Second Chambers*. Milan, Giuffrè, pp. 3-31.

Palermo, F. et K. Kössler, 2017, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*. Oxford et Portland, Hart.

Schmidt, J. A., 2016, « Representation of Component Federal Units in Federal Systems », dans R. Grote, F. Lachenmann et R. Wolfrum (dir.), *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press.

Références

Albert, R., A. Baraggia et C. Fasone (dir.), 2019, *Constitutional Reform of National Legislatures. Bicameralism under Pressure*. Cheltenham et Northampton, Edward Elgar.

Baldwin, N. et D. Shell (dir.), 2001, *Second Chambers*. Londres et Portland, Frank Cass.

Fessha, Y. T., 2018, « Bicameralism », dans R. Grote, F. Lachenmann et R. Wolfrum (dir.), *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press.

Gamper, A., 2018a, « Legislative Functions of Second Chambers in Federal Systems », *Perspectives on Federalism*, 10 (2) : 117-133.

Gamper, A., 2018b, « Representing Regions, Challenging Bicameralism: An Introduction », *Perspectives on Federalism*, 10 (2) : I-IX.

Happacher, E., 2018, « Extra-legislative Functions of Second Chambers in Federal Systems », *Perspectives on Federalism*, 10 (2) : 134-151.

Luther, J., P. Passaglia et R. Tarchi (dir.), 2006, *A World of Second Chambers*. Milan, Giuffrè.

Luther, J., 2006, « The Search for a Constitutional Geography and Historiography of Second Chambers », dans J. Luther, P. Passaglia et R. Tarchi (dir.), *A World of Second Chambers*. Milan, Giuffrè, pp. 3-31.

Palermo, F., 2018, « Beyond Second Chambers: Alternative Representation of Territorial Interests and Their Reasons », *Perspectives on Federalism*, 10 (2) : 49-70.

Palermo, F. et K. Kössler, 2017, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*. Oxford et Portland, Hart.

Schmidt, J. A., 2016, « Representation of Component Federal Units in Federal Systems », dans R. Grote, F. Lachenmann et R. Wolfrum (dir.), *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press.

Watts, R. L., 2008, *Comparing Federal Systems*, Troisième édition. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Alors que plus de 40 % de la population mondiale vit au sein d'États fédéraux et qu'on ne compte plus le nombre d'États unitaires ayant intégré une certaine dose de fédéralisme à leur schème de gouvernance, il importe, plus que jamais, de mieux comprendre les multiples ressorts du fédéralisme et ses répercussions sur la manière dont les démocraties et les peuples vivent la modernité politique. Adoptant une posture résolument multidisciplinaire (science politique, droit, philosophie, histoire, sociologie, économie), cet ouvrage scientifique rassemble cinquante brèves contributions de spécialistes internationaux jetant un nouvel éclairage sur l'état du fédéralisme et des fédérations.

Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux et études de cas propose un apport d'une grande ampleur tout en se voulant le plus exhaustif possible. Il s'agit d'un ouvrage de référence qui expose clairement les concepts que les chercheurs en études fédérales mobilisent, les cadres d'analyse qu'ils emploient ainsi que les spécificités sociopolitiques qu'on observe dans les diverses structures fédérales existantes. Ce livre comprend également un glossaire constitué de cinquante notions clés, toutes définies de manière simple et usuelle. Faisant le point sur les débats contemporains, il a pour vocation d'initier les étudiants, les décideurs et le grand public à ce champ d'études en pleine effervescence.

Félix Mathieu, Ph.D., est chercheur postdoctoral à l'Université Pompeu Fabra (Catalogne, Espagne) et chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes.

Dave Guénette est chercheur postdoctoral à l'Université McGill, rattaché à la Chaire Peter MacKell sur le fédéralisme, et chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes.

Alain-G. Gagnon est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, directeur du Centre d'analyse politique – Constitution et fédéralisme et professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal.

Avec la collaboration de Soeren Keil et Paul Anderson.

