

Donner le dernier mot à l'assemblée élue au suffrage universel direct : déclin du bicamérisme égalitaire ou renforcement de la démocratie ?

Abdesselam SALMI

Faculté de droit et des sciences politiques

Université de Djelfa

Introduction :

Le pouvoir législatif est exercé par un parlement qui présente la volonté du peuple selon les textes de la constitution de chaque pays. Tout régime constitutionnel se dote d'un parlement. Ce dernier peut être monocaméral (composé d'une seule chambre) ou bicaméral (composé de deux chambres).

En effet, le choix du bicaméralisme ou du monocaméralisme se base sur des raisons historiques (comme c'est le cas pour la Grande Bretagne) , ou politiques (le cas de la Vème République en France ou le Général De gaulle voulait faire du Sénat une garantie pour faire un certain équilibre avec l'assemblée nationale).

Quelques soient les raisons pour lesquelles un régime bicaméral est établi dans un pays, il y'a une très grande question à prendre en considération : la résolution des désaccords entre les deux assemblées, vu qu'un tel désaccord peut avoir place à l'occasion de tout vote sur les lois. Pour cela, les mécanismes établis par la constitution pour résoudre tels désaccords sont d'une importance vitale.

Les constitutions ont mis en place différentes méthodes pour résoudre les problèmes émanant de la procédure législative dans le

parlement bicaméral. Ces méthodes sont multiples et varient selon la spécificité de chaque régime constitutionnel. Une commission composée des membres des deux assemblées, une procédure de va et vient (navette parlementaire), statuer définitivement au niveau d'un congrès composé des deux assemblées, ou donner le dernier mot à l'assemblée élue au suffrage universel direct.

Cette dernière solution est d'une importance vitale car elle donne la priorité au élu du peuple pour statuer d'une façon définitive : c'est le bicamérisme inégalitaire qui donne la priorité à la chambre basse.

Ceci va nous guider à poser plusieurs questions : quelle est l'efficacité de cette outil comme moyen de résolution des désaccords entre les deux assemblées ? Et quelle est sa place parmi les autres méthodes utilisées pour résoudre ces désaccords ?

1/La relativité du bicamérisme égalitaire :

La pratique sénatoriale depuis 1958 en France , pour qui veut bien l'observer , a été directement contre les idées reçues .Le bicamérisme législative théoriquement , du fait que le gouvernement peut demander à l'assemblée nationale de statuer définitivement , a évolué vers un rapprochement de la participation des deux assemblées au travail législatif.

Les deux assemblées ont acquis le même statut dans le processus du contrôle de l'élaboration de la législation communautaire. Le temps laissé au Sénat par l'article 47 pour l'élaboration de la loi des finances s'est accru. Les nouvelles lois de financement de la sécurité sociale lui

ont fait encore une place proportionnellement plus importante que dans l'élaboration des projets de la loi de finances.¹

2/Priorité à la chambre basse :

Dans cette hypothèse (donner le dernier mot à l'assemblée nationale), le sénat est exclu de la procédure législative au moment du vote décisif et dès lors de son opposition peut être surmontée. L'obstination du sénat à vouloir modifier un texte législatif auquel sont attachés et le gouvernement et l'assemblée nationale n'est en fait qu'un combat perdu d'avance. La chambre haute ne peut empêcher le gouvernement d'obtenir le vote des projets de loi auxquels il tient et donc ne peut empêcher le gouvernement de gouverner tant que l'assemblée nationale le soutient. Le recours à cette formule est bien sur inversement proportionnel au succès de la CMP .Elle fut donc particulièrement utilisée de 1962 à 1968 et plus encore de 1981 à 1985 et de 1988 à 1993.

C'est parfois difficile au gouvernement de donner le dernier mot à l'assemblée nationale en cas d'opposition du sénat. Ce fut le cas du projet de réforme du mode d'élection des sénateurs présenté par le gouvernement en 1999 et qui fut rejeté par le Sénat par l'adoption d'une question préalable.²

Il n'est en effet pas certain que l'assemblée nationale consente à voter tel quel, le texte souhaité par le gouvernement. Certes le gouvernement dispose de l'article 49 alinéa 03 de la constitution

¹Dimittri Lavroff et Manuel Ramirez , Aspects de la pratique constitutionnelle en France et en Espagne de 1958 et 1978 à 1999 ,Presse universitaire de Bordeaux , 2001,p 92.

² Ibid , p 513.

française du 4 octobre 1958. Cet article peut lui permettre de faire adopter les textes pour lesquels il refuse toutes concessions. Toutefois, ces gouvernements peuvent rechercher le soutien du Sénat pour faire pallier l'absence d'une large majorité à l'assemblée nationale. Pour cela, ils doivent adopter une attitude de compromis et de conciliation avec ce dernier.³

Comment peut-on savoir si le gouvernement a demandé à l'assemblée nationale de statuer définitivement ? C'est facile à détecter en lisant la formule de la promulgation de la loi au journal officiel. La formule " l'assemblée nationale et le sénat ont délibéré, l'assemblée nationale et le sénat ont adopté " indique que les deux assemblées sont parvenues à un accord sur le même texte. La formule " l'assemblée nationale et le sénat ont délibéré, l'assemblée nationale a adopté" indique qu'il a fallu avoir recours aux dispositions constitutionnelles permettant d'écartier le sénat.⁴

3/Jurisprudence constitutionnelle française :

Dans ses décisions concernant le droit d'amendement, le conseil constitutionnel français a établi des règles régissant cette procédure législative.

Le juge constitutionnel a pris en considération « l'impératif de conciliation » entre les deux assemblées et partant, la volonté tacite de renforcer ou de garantir le bicamérisme ne résiste pas à l'analyse. D'une part, au stade de la CMP, la Constitution donne, le cas échéant,

³ Vincent Boyer , La gauche et la seconde chambre de 1958 à nos jours , l'Harmattan , Paris , 2007 , p 175.

⁴ Michel Lascombe , Le droit constitutionnel de la cinquième république , Logiques juridiques , neuvième édition , L'Harmattan , p 140 et 105.

via le Gouvernement, le dernier mot à l'Assemblée nationale ; elle ne procède donc plus vraiment d'une « démarche bicaméraliste»... Mais surtout, comme le souligne d'autre part J. Benetti, avant comme après le revirement de juin 2000, « le gouvernement demeure libre de proposer la modification des dispositions adoptées en termes identiques par les deux assemblées tant que n'a pas été réunie la commission mixte paritaire»... Autant dire que le bicamérisme, « l'impératif de conciliation» ne peuvent réellement justifier la décision du conseil constitutionnel français. En tout état de cause, à supposer que l'inverse fût vrai, la formule de J. Rivero s'appliquerait à merveille : le juge constitutionnel aurait alors vraiment « filtré le moustique pour laisser passer le chameau ». Par logique ou par défaut, reste et prévaut ainsi la seule analyse valable selon laquelle c'est bien le droit de discussion, d'examen parlementaire qui justifie la consécration de la « théorie de l'entonnoir ».⁵

4/Quel rôle pour la chambre haute (Sénat français) ?

Dans sa conférence de presse sur le bilan de la législature, le 20 février

2002, Jean-Jack Queyranne soulignait que « Dans l'esprit de notre système bicaméral, le Sénat n'a pas vocation à jouer le rôle d'une chambre d'opposition».

Le gouvernement a observé ces entreprises avec sérénité. L'adoption de ces réformes n'a pas été empêchée et n'a pas donné prise à des censures de la part du conseil constitutionnel. Dans le cadre du

⁵ Pascal Binczack , Le conseil constitutionnel et le droit de l'amendement, Revue française de droit constitutionnel , 2001/3 n°47 ,Presses Universitaires de France , p 524 et 525 .

bicamérisme, qui donne le dernier mot à l'assemblée nationale, une stratégie d'obstruction est généralement vouée à l'échec. Le Sénat peut, en revanche, jouer un rôle majeur dans l'amélioration des textes, en apportant sa propre réflexion et son expérience ». Et « le Sénat n'a pas vocation à jouer le rôle d'une chambre d'opposition, ni à être un « contre-pouvoir », mission que la Constitution ne lui reconnaît pas ». Peut-on, en effet, parler de contre-pouvoir quand le rôle modérateur ne joue que dans un seul sens, lorsque c'est la gauche qui est au pouvoir ? Nul en revanche ne lui conteste sa capacité à améliorer la qualité de loi, en apportant sa propre réflexion et son expérience grâce au double regard fondé sur des approches différentes.

« Le bicamérisme est utile. Il concourt à la qualité de la loi » rappelle

le ministre des relations avec le Parlement. Le bicamérisme est certainement une idée d'avenir, comme l'a montré le Forum des Sénats du monde, le 14 mars 2000, mais il a également permis de constater que le Sénat français jouissait du plus long mandat au monde pour une assemblée parlementaire, avec le Sénat du Maroc et celui du Libéria.⁶

5/Nouvelle lecture dans le cas "d'inconstitutionnalité partielle» :

Selon l'article 23 de l'ordonnance du 8 novembre 1958 portant loi organique sur le conseil constitutionnel français permettant au président de la république dans le cas où le conseil déclare contraire à la constitution une disposition d'une loi votée sans constater en même

⁶ Bernard Rullier , Le parlement sous la onzième législature ,1997-2002, Revue française de droit constitutionnel , 2003/2 n°54 ,Presses Universitaires de France, p 4 42 et 443

temps qu'elle est inséparable de l'ensemble de la loi, de demander une nouvelle lecture. Cette dernière, qui ne saurait être confondue avec une nouvelle délibération, n'est pas justiciable de l'application de l'article 45 de la constitution et ne saurait donc ouvrir au gouvernement ni le droit de convoquer la commission mixte paritaire ni de demander à l'assemblée nationale de statuer définitivement. En l'absence de toute référence dans l'article 23 de l'ordonnance portant loi organique à cet article 45 de la constitution, la nouvelle lecture prévue par l'article 23 de l'ordonnance ne peut pas être assimilée à celle de l'article 45 de la constitution. Ce dernier ne s'applique qu'aux projets et propositions de loi et en aucun cas aux lois votées par le parlement et les facultés qu'il comporte, de provoquer la réunion de la commission mixte paritaire, puis, après une nouvelle lecture par l'assemblée nationale et par le Sénat, de demander à l'assemblée nationale de statuer définitivement, n'y sont respectivement accordées qu'au premier ministre et au gouvernement, en aucun cas au président de la république.⁷

On doit signaler ici que il existe des régimes constitutionnels où c'est le président de la république et non le gouvernement qui demande à l'assemblée nationale de donner le dernier mot sur le projet de la loi : C'est le cas du Congo.⁸

⁷Gérard Marcou, Les décisions essentielles du conseil constitutionnel : des origines à nos jours, L'Harmattan, 1994, pages 1262 et 1263.

⁸Albert M'paka, Démocratie et administration au Congo-Brazzaville: de la légitimité politique à la rationalité normative, L'Harmattan, 2005, p331. Voir aussi : Guy Jean Clément Mebiana, le régime politique de la république du Congo après la constitution du 20 janvier 2002, L'Harmattan, 2005, p 181; Roger Yenga, La constitution du 20 janvier 2002 et le régime politique de la république du Congo, 2006 p 53.

6/Cas de l'Algérie :

Le bicamérisme appliqué par le constituant algérien est inégalitaire car le conseil de la nation n'a pas la compétence de l'initiative de la loi. L'article 98 de la constitution de 1996 dispose que le pouvoir législatif est exercé par un Parlement, composé de deux chambres, l'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation. Le parlement élabore et vote la loi souverainement.

L'article 119 dispose que l'initiative des lois appartient concurremment au Chef du Gouvernement et aux députés.

Les propositions de lois, pour être recevables, sont déposées par vingt (20) députés. Les projets de lois sont présentés en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat puis déposés par le Chef du Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale.

Une simple lecture des articles précédents montre que le conseil de la nation ne peut en aucun cas faire une initiative de la loi. Cette dernière compétence est du ressort exclusif de l'assemblée populaire nationale.

C'est en quelque sorte un bicamérisme inégalitaire, mais plutôt à l'algérienne. L'article 120 de la constitution affirme que " Pour être adopté, tout projet ou proposition de loi, doivent faire l'objet d'une délibération successivement par l'Assemblée Populaire Nationale et par le Conseil de la Nation.

La discussion des projets ou propositions de lois par l'Assemblée Populaire Nationale porte sur le texte qui lui est présenté. Le Conseil de la Nation délibère sur le texte voté par l'Assemblée Populaire

Nationale et l'adopte à la majorité des trois quart (3/4) de ses membres.

En cas de désaccord entre les deux chambres, une commission paritaire, constituée des membres des deux chambres, se réunit à la demande du Chef du Gouvernement pour proposer un texte sur les dispositions objet du désaccord. Ce texte est soumis par le Gouvernement à l'adoption des deux chambres et n'est pas susceptible d'amendement, sauf accord du Gouvernement. En cas de persistance du désaccord, ledit texte est retiré.

Le Parlement adopte la loi de finances dans un délai de soixante quinze (75) jours au plus tard, à compter de la date de son dépôt, conformément aux alinéas précédents.

En cas de sa non adoption dans le délai imparti, le Président de la République promulgue le projet du Gouvernement par ordonnance".

On constate que le constituant algérien a mis en place un seul mécanisme pour la résolution de tout désaccord potentiel entre les deux assemblées : l'assemblée populaire nationale et le conseil de la nation. Cette voie de résolution des désaccord est bien unique : la commission paritaire, l'équivalent de la commission mixte paritaire (CMP) en France. Mais est-ce que cette ressemblance dans un certain mécanisme reflète une ressemblance totale entre les deux régimes ?

Avant de répondre à cette question il faut bien souligner que le constituant algérien – et le législateur en général est influé par le constituant français pour plusieurs raisons : historiques, culturellesetc.

La deuxième des choses c'est que le constituant français a abouti un régime complet pour la résolution des désaccords entre l'assemblée nationale et le sénat : la navette parlementaire, la commission mixte paritaire, et enfin donner le dernier mot à l'assemblée nationale – assemblée élue au suffrage universel direct.

Cependant, le constituant algérien à choisi une seule voie pour la conciliation entre les deux assemblée en cas de désaccord : la commission paritaire. Est-ce un bon choix ? Peut-on faire mieux ?

Ici, il faut bien souligner que le choix français ne constitue pas en lui-même un choix d'excellence parce que seulement il est français, mais il faut bien se baser sur d'autre critère : le critère de la multiplication des choix et l'équilibre entre les institutions.

Beaucoup de régimes constitutionnels ont choisi de prendre ce système de résolution des désaccords dans sa totalité .L'article 58 de la constitution marocaine dispose que tout projet ou proposition de loi est examiné successivement par les deux Chambres du Parlement pour parvenir à l'adoption d'un texte identique. La Chambre, saisie en premier lieu, examine le texte du projet de loi présenté par le Gouvernement ou de la proposition de loi inscrite; une Chambre saisie d'un texte voté par l'autre Chambre délibère sur le texte qui lui est transmis.

Lorsqu'un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Chambre, ou si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chaque Chambre, le Gouvernement peut provoquer la réunion d'une commission mixte

paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. Le texte élaboré par la commission mixte paritaire peut être soumis pour adoption par le Gouvernement aux deux Chambres. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement. Si la commission mixte paritaire ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si celui-ci n'est pas adopté par les Chambres, le Gouvernement peut soumettre à la Chambre des Représentants le projet ou la proposition de loi, modifié, le cas échéant, par les amendements résultant de la discussion parlementaire et repris par le Gouvernement. La Chambre des Représentants ne peut adopter définitivement le texte qu'à la majorité absolue des membres la composant.

Sont réputées votées à la majorité absolue de la Chambre des Représentants les dispositions adoptées par celle-ci en application de l'article 75, alinéa 2.

Les lois organiques sont votées et modifiées dans les mêmes conditions. Cependant le projet ou la proposition de loi organique n'est soumis à la délibération et au vote de la première Chambre saisie qu'à l'issue d'un délai de dix jours après son dépôt. Les lois organiques relatives à la Chambre des Conseillers doivent être votées dans les mêmes termes par les deux Chambres. Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après que le Conseil Constitutionnel se soit prononcé sur leur conformité à la Constitution.

7/Le rétablissement du bicamérisme égalitaire dans certaines matières :

Dans le cadre de la procédure législative, la seconde chambre doit se contenter le plus souvent, du rôle de chambre de « deuxième lecture ». Or, il est manifeste que l'Assemblée chargée de se prononcer en première lecture sur un texte est susceptible d'exercer une influence déterminante sur le déroulement de la procédure. En effet, « l'assemblée prioritaire marque de son empreinte le cours de la procédure législative ».

Pour cette raison, certains pays ont choisi de rétablir l'égalité entre les deux chambres. Si traditionnellement, le droit de priorité est reconnu en faveur de la première chambre pour les textes financiers, il existe parfois, quoique de façon beaucoup plus marginale, au profit de la chambre haute des prérogatives sensiblement égales aux chambres basses. Lorsqu'il existe, ce bicamérisme égalitaire se manifeste dans le domaine des révisions constitutionnelles ou de législation territoriale. Dans la constitution du Gabon, le Sénat exerce un droit égal à celui de l'Assemblée dans la procédure de révision de la constitution. Cette constitution dispose en effet que : « l'initiative de la révision appartient concurremment au Président de la République, le Conseil des ministres entendu, et aux membres du parlement »⁹. Toute proposition de révision doit être déposée au bureau de l'Assemblée nationale par au moins un tiers des députés ou sur le bureau du Sénat par au moins un tiers des sénateurs. La révision est

⁹Article 116 de la constitution gabonaise.

acquise soit par voie référendaire, soit par voie parlementaire. Lorsque la voie parlementaire est retenue, le projet ou la proposition de révision doit être voté respectivement par l'Assemblée nationale et le Sénat en termes identiques avec possibilité pour le Sénat de bloquer le projet de révision en cours et sans possibilité pour le gouvernement de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale.

En matière de législation territoriale, c'est même un droit de priorité qui est reconnu à la chambre haute puisque les textes constitutionnels prévoient que les projets de lois afférents aux collectivités locales sont présentés en premier lieu devant le Sénat.

La mission de représentant des collectivités territoriales confère au Sénat une responsabilité particulière dont les constituants ont tiré les conséquences lors de l'élaboration des nouvelles constitutions. Cette reconnaissance constitutionnelle ne fait finalement que traduire en termes

fonctionnels le rôle du Sénat en mettant en exergue le meilleur parti que l'on peut tirer de la connaissance approfondie dont disposent les sénateurs sur les questions relatives à la gestion des collectivités territoriales. La plupart des sénateurs exercent, en plus de leur mandat sénatorial, un mandat local. Ils sont conseillers locaux, généraux ou régionaux.

Participant aux réunions et aux travaux de ces assemblées, ils en connaissent et en vivent les problèmes.

Par exemple, en Mauritanie, les lois de finances sont discutées en premier lieu à l'Assemblée nationale¹⁰. Au Gabon, conformément à l'article 54 alinéa 4 de la constitution, les projets de lois de finances sont discutés en premier lieu par l'Assemblée nationale.

Le droit de priorité conféré aux Sénats par les textes constitutionnels permet une meilleure identification du rôle législatif du Sénat à l'égard des textes relatifs aux collectivités territoriales. Cependant, ce droit de priorité pourrait être limité puisqu'il ne fait pas obstacle au dépôt, par les députés, de propositions de loi poursuivant un objet similaire devant leur chambre avec possibilité d'en discuter en premier ressort. Le risque de voir les députés reprendre la main sur des textes de lois concernant les collectivités territoriales étant toujours présent, l'on pourrait imaginer au profit des secondes chambres un droit de veto pour toutes les matières qui les toucheraient de près. Ce droit est déjà reconnu dans quelques Etats dans lesquels l'accord de la chambre haute est nécessaire à l'adoption définitive d'une loi. En Allemagne par exemple, dans certaines hypothèses prévues par la Loi Fondamentale, l'approbation du Bundesrat est requise pour que la loi puisse être adoptée.

Tel est le cas notamment des lois qui affectent de manière particulière les intérêts des Länders.

Ces lois requièrent par conséquent l'approbation du Bundesrat et si celui-ci refuse de donner son accord, la loi ne peut être adoptée. Par conséquent, le Bundesrat dispose d'un droit de veto absolu sur les lois

¹⁰ Article 61 alinéa 2 de la constitution mauritanienne.

affectant le travail des Länder. Le Bundestag ne peut passer outre ce veto, pas même à l'unanimité de ses membres. En Afrique du Sud, le Conseil National des Provinces a aussi un droit de veto pour ce qui concerne les projets touchant les provinces, veto qui peut toutefois être levé par l'Assemblée nationale mais à la majorité des deux tiers. A l'instar de ce qui existe dans ces deux pays, il serait possible d'envisager que les secondes chambres d'Afrique disposent soit d'un droit de veto absolu c'est-à-dire que les textes de loi ne pourraient être adoptés sans son accord formel, soit d'un veto suspensif susceptible d'être renversé par un vote de l'Assemblée nationale à la majorité absolue de ses membres.¹¹

Conclusion :

A la fin de ce travail, on peut tirer plusieurs résultats :

1/ Demander à l'assemblée élue au suffrage universel direct de statuer définitivement n'est pas une solution obligatoire pour la résolution des désaccords entre les deux assemblées composant le parlement bicaméral. C'est en effet la nature du bicamérisme appliqué au niveau du régime constitutionnel qui en décide : le bicamérisme inégalitaire favorise souvent une telle procédure où on demande à la chambre basse de donner le dernier mot.

2/ La priorité donnée à la chambre basse pour statuer définitivement sur les questions restant en désaccord se base sur un principe juridique

¹ Kossi Somali , Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique , thèse de doctorat en droit public , Université de Lille 2 , 27 mai 2008 , p 219,220 et 221.

bien déterminé : l'assemblée représentant le peuple directement par voie de suffrage universel direct est prioritaire pour donner le dernier mot en cas de tout problème émanant du vote de la loi.

3/ L'efficacité de cette outil dépend aussi sur des facteurs non "juridiques". Ici, les considérations politiques jouent un rôle très important : la majorité qui compose la chambre basse possède un poids énorme dans une telle démarche.

Références bibliographiques :

1-Livres :

1/Vincent Boyer , La gauche et la seconde chambre de 1958 à nos jours , L'Harmattan , Paris , 2007.

2/Michel Lascombe , Le droit constitutionnel de la cinquième république, Logiques juridiques , neuvième édition , L'Harmattan.

3/Dimittri Lavroff et Manuel Ramirez , Aspects de la pratique constitutionnelle en France et en Espagne de 1958 et 1978 à 1999 ,Presse universitaire de Bordeaux , 2001.

4/Gérard Marcou, Les décisions essentielles du conseil constitutionnel : des origines à nos jours , L'Harmattan , 1994.

5/Guy Jean Clément Mebiama, le régime politique de la république du Congo après la constitution du 20 janvier 2002 , L'Harmattan , 2005.

6/Albert M'paka , Démocratie et administration au Congo-Brazzaville: de la légitimité politique à la rationalité normative, L'Harmattan,2005.

7/Roger Yenga , La constitution du 20 janvier 2002 et le régime politique de la république du Congo , 2006.

2-Articles :

1/Pascal Binczack, Le conseil constitutionnel et le droit de l'amendement, Revue française de droit constitutionnel, 2001/3 n°47, Presses Universitaires de France.

2/Bernard Rullier, Le parlement sous la onzième législature ,1997-2002, Revue française de droit constitutionnel, 2003/2 n°54, Presses Universitaires de France.

3-Thèses :

Kossi Somali , Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en afrique , thèse de doctorat en droit public , Université de Lille 2 , 27 mai 2008.

4-Constitutions :

1/ constitution mauritanienne.

2/ constitution gabonaise.