EUI WORKING PAPERS IN LAW

EUI Working Paper **LAW** No. 90/5

Représentation territoriale et représentation institutionnelle: réflexions sur la réforme du Sénat belge à la lumière des expériences étrangères

RENAUD DEHOUSSE

9
R

European University Institute, Florence

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

European University Library
3 0001 0011 5587 0

Please note
As from January 1990 the EUI Working Paper Series is divided into six sub-series, each sub-series will be numbered individually (e.g. EUI Working Paper **ECO** No. 90/1).

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE

DEPARTMENT OF LAW

EUI Working Paper **LAW** No. 90/5

Représentation territoriale et représentation institutionnelle: réflexions sur la réforme du Sénat belge à la lumière des expériences étrangères

RENAUD DEHOUSSE

BADIA FIESOLANA, SAN DOMENICO (FI)

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

All rights reserved.
No part of this paper may be reproduced in any form
without permission of the author.

© Renaud Dehousse
Printed in Italy in September 1990
European University Institute
Badia Fiesolana
I-50016 San Domenico (FI)
Italy

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Représentation territoriale et représentation institutionnelle: réflexions sur la réforme du Sénat belge à la lumière des expériences étrangères

RENAUD DEHOUSSE*

Un des éléments les plus frappants dans la vaste littérature consacrée au fonctionnement des systèmes fédéraux est la tendance à se référer à une sorte d'architecture idéale du modèle fédéral. Institutions et procédures sont jugées en fonction de la manière dont elles se conforment aux canons de cet art. Il s'agit en l'espèce d'une sorte de processus de rationalisation, par lequel l'examen de la structure et du fonctionnement de quelques Etats fournit la matière à des déductions générales sur l'essence même du phénomène institutionnel qu'est le fédéralisme.

Cette tendance est particulièrement manifeste en ce qui concerne le rôle des secondes chambres dans les Etats fédéraux. Il est fréquent de voir affirmer que l'existence d'une chambre haute répond à des exigences fondamentales d'équilibre au sein de la fédération. Robert Bowie et Carl J. Friedrich ne dépassent pas le stade des considérations empiriques lorsqu'ils notent dans leurs *Etudes sur le fédéralisme*:

> Dans la plupart des Etats fédéraux, la Chambre Haute a traditionnellement ... été destinée à refléter les intérêts et les vues des Etats constituants, considérés comme entités régionales ou politiques. Cette influence sur la législation fédérale et sur l'exercice des pouvoirs de la Fédération a été considérée comme devant fournir les moyens de protéger les Etats ou leurs habitants contre des mesures fédérales impropres ou nuisibles.[1]

* Maître-assistant à l'Institut universitaire européen de Florence.

Ce texte est une version remaniée d'un article paru dans la revue *Le Regioni* sous le titre «Il paradosso di Madison: Riflessioni sul ruolo delle camere alte nei sistemi federali» (vol. 17, 1989, 1365-1400). Une version française du même article devrait paraître sous peu dans la *Revue du droit public et de la science politique*.

1 *Studies in Federalism*, Traduction française dans *Etudes sur le fédéralisme*, Bruxelles, 1952, p. 16. Voir aussi A. Jallon, *Le fédéralisme*, Paris, P.U.F., 1972, pp. 16-19.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Nombreux sont cependant ceux qui passent à un stade nettement plus normatif. La doctrine classique voit dans l'existence des chambres hautes une application du principe de participation des composantes de la fédération au fonctionnement des organes centraux de l'Etat: pour que ce principe soit mis en œuvre, il faut que ces composantes soient représentées comme telles, indépendamment notamment de leur population[2], au niveau fédéral. Grâce à leur représentation à la Chambre haute, les Etats membres peuvent être associés étroitement au fonctionnement de la fédération; à ce titre, ils peuvent être considérés comme des «organes primaires de l'Etat fédéral», selon Georg Jellinek[3].

L'exemple le plus fréquemment cité à ce propos est celui du Sénat américain. Cela tient sans doute à la fois à l'importance et au prestige que cette assemblée a su conserver[4], ainsi qu'à ce que l'on pourrait appeler de façon un peu naïve la valeur pédagogique des principes constitutionnels américains qui, tout en offrant au monde le premier véritable exemple d'une organisation fédérale, ont donné naissance à un système politique remarquablement équilibré. On affirme souvent que l'égalité de représentation des Etats au Sénat – chacun d'eux désignant deux sénateurs – constitue une des innovations les plus intéressantes de la Constitution américaine, un moyen par lequel les Etats peuvent être associés au processus décisionnel national. Cette conception est d'ailleurs conforme aux idées qui ont inspiré la création de la haute assemblée. James Madison, qui fut l'âme de la convention de Philadelphie et un des premiers interprètes de la constitution américaine, fut aussi le premier à ériger cette égalité en élément constitutif essentiel de l'équilibre fédéral:

> S'il est vrai que, chez un peuple réuni en une seule Nation, chaque district doive avoir une part *proportionnelle* au gouvernement, et que, parmi les Etats indépendants ou souverains, unis par une simple ligue, les parties, quoique inégales en grandeur, doivent avoir une influence *égale* dans les conseils communs, ce n'est pas sans raison, semble-t-il, que, dans une république composée, qui présente à la fois le caractère national et le caractère fédéral, le gouvernement doive reposer sur une

2 Voir par exemple Louis Le Fur, *Etat fédéral et confédération d'Etats*, thèse, Paris, 1896, pp. 634 et 669. Sur l'importance du principe de participation dans la théorie du fédéralisme, voir Preston King, *Federalism and Federation*, Londres et Canberra, Croom Helm, 1982, pp. 74 et s.

3 *L'Etat moderne et son droit*, t. II, Paris, Girard et Brière, 1913, p. 286.

4 Comme l'a fait remarquer H.B. Lees-Smith, le Sénat américain est sans doute le seul exemple connu d'une chambre haute plus puissante que la chambre basse (*Second Chambers in Theory and Practice*, Londres, George Allen, 1923, p. 154.)

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

combinaison des principes de représentation égale et de représentation proportionnelle.[5]

Ce point de vue est d'autant plus symptomatique que Madison montre bien dans le reste du même texte qu'il n'ignorait rien des origines politiques du compromis qui avait présidé à la création de la chambre haute. Celle-ci avait été créée moins pour protéger les intérêts des Etats en tant que tels que pour offrir une garantie aux Etats les moins peuplés, alarmés par l'influence prépondérante que devaient avoir les grands Etats à la Chambre des Représentants. Selon Madison, il n'y avait toutefois aucune contradiction entre ces deux points:

> ... le suffrage accordé à chaque Etat est en même temps la reconnaissance constitutionnelle de la portion de souveraineté qui reste aux Etats et un moyen de la conserver. Sous ce point de vue, l'égalité ne paraîtra pas moins désirable aux grands Etats qu'aux petits car ils ont également le désir de se garantir, par tous les moyens possibles, contre une consolidation générale des Etats en une seule république.[6]

Cette conception correspond à l'idée que l'on se fait en général du rôle de la chambre haute dans les systèmes fédéraux. Elle repose sur deux prémisses qui, pour être implicites, n'en sont pas moins impératives. La première est que l'égalité de représentation des Etats offre à chacun d'eux la garantie que ses intérêts seront représentés au niveau fédéral – ce qu'il semble logique d'attendre – et surtout qu'elle facilite l'articulation de ces intérêts au niveau national – ce qui est déjà moins sûr. De plus, pour que la chambre haute puisse s'acquitter de cette tâche, il faut que ses membres acceptent de se faire les interprètes des Etats. Dans la plupart des cas, cela ne sera vraisemblable que si ces derniers interviennent d'une manière ou d'une autre dans le processus de désignation des sénateurs: conçoit-on un système dans lequel les représentés sont sans influence sur le choix de leurs représentants ?

La Constitution de 1787 satisfaisait à cette seconde exigence puisque, jusqu'à sa modification par le dix-septième amendement en 1913, les sénateurs étaient nommés par les législatures des Etats. Même dans ce cas, cependant, le sort de notre première condition restait singulièrement incertain. Hanté par le souvenir de la paralysie qui avait caractérisé le régime des Articles de confédération, Madison voyait dans une assemblée relativement peu nombreuse, composée de personnalités fortes, expérimentées et soucieuses du bien public, un élément essentiel du nouveau gouvernement républicain. Les longs développements qu'il consacre au Sénat dans les numéros 62 et 63 du *Federalist* mettent en

5 *Le Fédéraliste*, n° 62. Traduction française, Paris, L.G.D.J., 1957, pp. 513-514. Après de longues hésitations quant à l'auteur de ce passage, on en accorde maintenant la paternité à James Madison.

6 *Ibid.*, p. 514.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

évidence l'importance qu'il attache à cette assemblée et son espoir de lui voir assurer un fonctionnement plus efficace que celui du Congrès établi par les Articles. Dans son optique, la valeur d'un système de représentation tient avant tout à ce qu'il permet de confier le pouvoir aux meilleurs des citoyens, ceux

> ... dont la sagesse saura distinguer le véritable intérêt de leur patrie, et qui, par leur patriotisme et leur amour de la justice, seront moins disposés à sacrifier cet intérêt à des considérations momentanées ou partiales. Sous un tel gouvernement, il sera possible que la voix publique, exprimée par les représentants du peuple, soit plus en accord avec le bien public, que si elle était exprimée par le peuple lui-même assemblée pour cet objet.[7]

Plus le corps électoral est large, ajoute-t-il, plus le processus de sélection a de chances d'aboutir à identifier les meilleurs[8].

Naturellement, cette conception s'accomode mal d'une vision trop étriquée du rôle des sénateurs, qui en ferait une sorte d'ambassadeurs de leur Etat. Bien au contraire, précise Madison, les représentants sont parfois appelés dans leur quête du bien public à faire abstraction des vœux de leur mandants, puisque c'est en raison de leurs qualités qu'ils ont été choisis[9]. Leur rôle est précisément de se placer au-dessus des factions:

> Par faction, précise-t-il, j'entends un certain nombre de citoyens formant la majorité ou la minorité, unis et dirigés par un sentiment commun de passion ou d'intérêt, contraire aux droits des autres citoyens ou aux intérêts permanents et généraux de la communauté.[10]

La représentation ainsi conçue paraît difficilement compatible avec l'idée d'un mandat impératif donné par les Etats à leurs sénateurs. On voit donc mal comment concilier la conception de la représentation dont Madison s'était fait le chantre – et qui avait les faveurs de la plupart de ses contemporains – avec l'interprétation qu'il avait donnée du rôle du Sénat comme défenseur des Etats.

Même si les conceptions modernes de la représentation sont désormais éloignées de celles de Madison, le paradoxe n'en subsiste pas moins, en raison des pressions que fait peser sur les chambres hautes leur qualité d'organe national. L'évolution des régimes fédéraux laisse en effet à penser que, plus importante sera la place de la chambre haute dans le système institutionnel fédéral, plus il lui sera difficile de remplir la fonction représentative qui lui a été confiée. On oscillera ainsi entre deux

7 *Le Fédéraliste*, n° 10, *op. cit.*, p. 73.

8 *Ibid.*, pp. 74-76.

9 Madison voit dans ce choix des représentants les plus qualifiés un des principaux avantages de ce qu'il appelle le «gouvernement républicain» – c'est à dire le système représentatif – par opposition à la démocratie directe.

10 *Ibid.*, pp. 68-69.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

extrêmes: d'un côté sa marginalisation au sein des institutions nationales, de l'autre une «nationalisation» croissante, qui en fera une chambre de réflexion classique.

Tout dépend en définitive de la conception que l'on a du rôle premier de cette assemblée. Là où l'on a entendu mettre l'accent sur sa mission de représentation des intérêts régionaux, il a paru difficile de lui attribuer des pouvoirs identiques à ceux de la chambre basse, dans la mesure où une situation de parité risquait d'engendrer une série de conflits de légitimité entre les deux assemblées – voire de déboucher sur une paralysie des institutions. Conscientes de ce danger, la plupart des fédérations parlementaires, pour lesquelles le problème revêtait une acuité particulière, se sont efforcées d'assurer une prééminence relative aux chambres basses. Inversement, les fédérations qui ont entendu réserver à la seconde chambre une place centrale dans le système institutionnel n'y sont parvenues qu'en faisant passer au second plan leur rôle de défenseur des Etats. Consciemment ou non, c'est ce choix qu'avait effectué Madison et, par la suite, les forces puissantes qui ont contribué à la nationalisation du système politique américain ont agi dans le même sens.

Avant de passer en revue les raisons qui déterminent la place des chambres hautes dans différents systèmes fédéraux, il paraît cependant nécessaire de s'attarder un moment sur ce le concept même de représentation des Etats.

1. La notion de représentation des Etats: dimension territoriale et dimension institutionnelle

On l'a dit: la représentation égalitaire que s'y voient accorder les composantes de la fédération est sans conteste le trait distinctif le plus caractéristique des chambres hautes fédérales. L'égalité est parfois absolue: aux Etats-Unis, par exemple, chaque Etat est représenté par deux sénateurs, indépendamment du chiffre de sa population; de même les cantons suisses désignent-ils chacun deux membres du Conseil des Etats et les Etats australiens dix membres du Sénat[11]. L'Autriche et la République fédérale allemande ont par contre opté pour une pondération des sièges du *Bundesrat* en fonction de la population de chacun des *Länder*. Dans les deux cas, cependant, le système qui a été utilisé aboutit à une nette surreprésentation des Länder les moins peuplés, auxquels une

11 Cette affirmation doit toutefois être nuancée, puisque les demis-cantons ne désignent chacun qu'un membre du Conseil des Etats, et que le Sénat australien comprend également depuis 1975 deux représentants de la capitale fédérale et du territoire du Nord, qui n'a pas le statut d'Etat.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

représentation minimale de trois délégués est d'ailleurs garantie[12]. Par contre, la constitution canadienne a opté pour une approche différente, puisqu'elle distingue quatre grands blocs régionaux – l'Ontario, le Québec, les provinces maritimes et les provinces de l'Ouest – qui sont chacun représentés par vingt-quatre sénateurs[13]. La situation des Provinces varie donc de façon considérable: le nombre de sénateurs auquel elles ont droit peut aller de quatre (Ile du Prince Edward) à vingt-quatre (Québec et Ontario), sans que le nombre en question soit en rapport direct avec leur nombre d'habitants[14].

Tous ces procédés ont en commun un même souci d'assurer aux composantes de la fédération les moins peuplées une garantie minimale de représentation et un poids plus important que dans la chambre basse, où le nombre de représentants auxquelles elles ont droit varie en fonction de leur population[15]. Dans la plupart des cas, cette forme particulière de bicaméralisme a pour origine un compromis entre des exigences contradictoires.

Lors de la Convention de Philadelphie, le projet de la Virginie, présenté par le gouverneur Edmund Randolph mais sans doute préparé par Madison, envisageait un parlement bicaméral, dont les deux assemblées seraient composées en fonction du nombre d'électeurs que comptait chaque Etat. Ce projet devait toutefois se heurter à l'opposition farouche des Etats les moins peuplés, qui craignaient de voir se dissoudre leur importance dans la nouvelle Union. Un plan mis au point par le New

12 Le mode de calcul diffère cependant. L'article 34 §2 de la constitution autrichienne prévoit que «Le *Land* qui comporte le plus grand nombre de citoyens députe douze membres; chacun des autres *Länder* députe un nombre de membres correspondant au rapport du nombre de ses citoyens au nombre des citoyens du *Land* susmentionné, les restes supérieurs à la moitié du quotient étant comptés comme nombres entiers». En pratique, le nombre de représentants que compte chaque *Land* varie de trois à douze. La Loi fondamentale allemande accorde quatre sièges aux *Länder* qui comptent plus de deux millions d'habitants et cinq à ceux qui en comptent plus de six millions, Berlin-Ouest étant représenté par quatre délégués qui n'ont qu'une voix consultative (article 51 §2).

13 Terre-Neuve a obtenu six sénateurs lors de son adhésion à la confédération en 1949; les territoires du Nord-Ouest et le Yukon sont également représentés par deux sénateurs depuis 1976.

14 Terre-Neuve, avec environ 600.000 habitants, a droit à six sénateurs, tout comme la Colombie britannique, qui en compte près de deux millions et demi.

15 L'ampleur des inégalités entre les différentes composantes de la fédération varie cependant de façon considérable d'un pays à l'autre. Arend Lijphart a ainsi calculé que si les 5% d'électeurs les mieux représentés au sein de la chambre haute n'y «contrôlaient» en 1980 que 6,9 % des sièges en Autriche, la proportion passait à 26,7 % pour la Suisse et à 28,2 % pour les Etats-Unis. Voir «Bicameralism: Canadian Senate Reform in Comparative Perspective», in H. Bakvis et W. Chandler, *Federalism and the Role of the State*, University of Toronto Press, 1987, 101-112, p. 109.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Jersey s'efforçait de préserver le rôle du Congrès en y garantissant une représentation égale pour chaque Etat, tout comme dans le Congrès continental établi par les Articles de confédération. La question des droits des Etats devint le point focal des débats de la convention: les grands Etats voyaient dans une représentation proportionnelle à la population une condition nécessaire à l'établissement d'un gouvernement central fort; les plus petits redoutaient au contraire toute solution dont l'effet serait de les soumettre à un gouvernement qui risquerait d'échapper à leur contrôle. L'on parvint finalement a s'accorder sur un compromis proposé par la délégation du Connecticut, et qui prévoyait un Congrès bicaméral: une des chambres serait composée de délégués dont le nombre varierait en fonction de la population de chaque Etat, tandis que l'autre comprendrait un nombre égal de représentants de chaque Etat.

On devait retrouver un clivage semblable en 1848, lors de la préparation de la constitution fédérale suisse au lendemain de la guerre du *Sonderbund*: d'un côté les partisans d'un pouvoir central renforcé, de l'autre les défenseurs de l'autonomie des cantons. Le débat s'attachera surtout à la question de savoir quel devait être le poids respectif des deux chambres du parlement fédéral – celle du peuple et celle des cantons. Faute de pouvoir déterminer laquelle devait se voir attribuer une certaine prééminence pour éviter tout risque de paralysie des institutions, on finit par opter en faveur de pouvoirs identiques[16].

Il est clair qu'à côté de ces préoccupations relativement théoriques, la création d'une chambre haute pouvait aussi répondre au besoin de protéger des intérêts plus spécifiques dans la fédération. Ce fut le cas en Australie, où son institution a permis de compenser quelque peu la faiblesse des Etats les moins développés face à la nette domination – démographique, mais aussi économique – des deux plus grands Etats, le Victoria et la Nouvelle Galles du Sud. De même, au Canada, l'instauration du Sénat avait eu pour but d'apaiser les craintes de la minorité francophone, puisque le Québec comptait à lui seul un tiers des membres de cet assemblée à la création de la confédération. A ce titre, c'était donc un élément fondamental du pacte fédéral, comme devait le noter George Brown, un des pères de la confédération:

> Our Lower Canada [Québec] friends have agreed to give us representation by population in the lower house on the condition that they could have equality in the upper house. On no other condition could we have advanced a step.[17]

16 Voir à ce propos David Lasserre, *Le miracle de 1848*, in *Les étapes du fédéralisme: l'expérience suisse*, Lausanne, éditions Rencontre, 1967, 141-147.

17 Cité par F.A. Kunz, *The Modern Senate of Canada 1925-1963, A Re-appraisal*, University of Toronto Press, 1965, p. 318.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

On a là une première indication intéressante quant au rôle des chambres hautes. Il apparaît en effet clairement que leur création ne répond pas seulement au besoin d'assurer la défense des intérêts des Etats face aux autorités fédérales, mais qu'elle témoigne aussi d'une volonté d'équilibrer les rapports «horizontaux» entre les différentes composantes de la fédération, de façon à éviter que certaines d'entre elles n'acquièrent un poids décisif dans les organes nationaux. Ce besoin est particulièrement manifeste lorsque les limites territoriales des différentes régions correspondent à des clivages de nature ethnique ou économique, comme c'était le cas dans le Canada de 1867 ou dans l'Australie de 1900[18]. Dans des situations semblables, les questions institutionnelles sont à la fois le véhicule et le reflet d'antagonismes plus profonds. Par contre, le débat prend un tour plus théorique lorsque les divisions politiques ne se superposent pas exactement à des clivages d'un autre ordre. On l'a vu en Suisse et surtout aux Etats-Unis, où il a mis aux prises les représentants des petits Etats et ceux des plus peuplés, en dépit de l'existence de divisions déjà profondes, qui opposaient les Etats du Nord à ceux du Sud, les esclavagistes et les non-esclavagistes, les Etats agricoles à ceux qui tiraient profit du commerce, etc.

Quelles qu'aient été les motivations profondes auxquelles il répondait, le principe d'une représentation des Etats membres dans une chambre haute a dans la plupart des cas été jugé suffisamment important pour que l'on s'efforce de le protéger au niveau constitutionnel. La constitution américaine prévoit ainsi qu'aucun Etat ne peut être privé de son droit à une représentation égale à celle des autres sans y avoir consenti[19]. Le simple fait d'exiger pour tout modification de la constitution le consentement de la chambre haute – comme en Allemagne[20] – ou d'une majorité des Etats membres – comme en Suisse[21] – peut évidemment aboutir à un résultat semblable. La constitution autrichienne, qui

Voir en général E. Russell Hopkins, *Confederation at the Crossroads – The Canadian Constitution*, Toronto, McClelland and Stewart, 1968, pp. 314 s.

18 Cela ne signifie toutefois pas que la rhétorique classique de la défense des Etats ait été entièrement absente du débat constitutionnel. Comme l'a fait remarquer Campbell Sharman, on trouve dans la constitution australienne certains résidus de la souveraineté des Etats avant la formation de la fédération. Voir «The Australian Senate as a States House», *Politics*, vol. 12, 1977, 64-75.

19 Article 5.

20 L'article 79 §2 de la Loi fondamentale allemande précise que toute révision requiert le consentement des deux tiers des membres du *Bundesrat*. L'article 79 §3 interdit également toute révision affectant le rôle des *Länder* dans la législation fédérale.

21 Article 123 de la Constitution fédérale. Sur les différentes procédures de révision de la constitution, voir Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, volume II, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1967, pp. 130-162.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

n'attribue au *Bundesrat* que des pouvoirs limités, n'en exige pas moins son accord pour toute modification des dispositions constitutionnelles relatives à sa composition, son mode d'élection et à la représentation des *Länder* en son sein. Encore faut-il qu'en sus de la majorité des voix requise normalement pour les décisions de la chambre haute, toute proposition relative à ces questions y soit approuvée par les représentants de quatre *Länder* au moins[22] – exigence d'autant plus remarquable qu'en règle générale, les membres du *Bundesrat* se prononcent à titre personnel, à la différence de leurs homologues allemand, qui votent au nom de leur *Land*.

Cette dernière remarque souligne d'ailleurs un des aspects les plus intéressants du concept de représentation des Etats. Nous avons vu en commençant que ce concept suppose que les membres de la chambre haute agissent en fonction des intérêts de ceux qu'ils représentent. On attend par exemple d'un sénateur de l'Etat de Washington, dans lequel sont localisées les usines Boeing, qu'il fasse preuve de vigilance pour tous ce qui a trait à l'industrie aéronautique. De la même manière, les sénateurs des Etats producteurs de tabac se doivent de faire valoir les intérêts des planteurs lorsqu'on envisage d'augmenter les taxes sur les cigarettes, tandis que les sénateurs québécois sont censés agir pour assurer la défense de leurs concitoyens francophones. C'est en général ce qui se passe: les analyses qui ont été effectuées dans différentes fédérations semblent indiquer que les membres des chambres hautes sont sensibles aux besoins et aux opinions de leurs citoyens. Certaines études indiquent d'ailleurs que les représentants des Etats les plus petits (en Australie[23]) ou des minorités ethniques (en Suisse[24]) sont à la fois les plus sensibles à ce rôle et les plus actifs, ce qui tend à confirmer qu'ils voient bien dans la chambre haute un instrument privilégié des relations entre les différentes composantes de la fédération[25].

L'importance que les membres des chambres hautes attachent aux intérêts de leur région est aisée à comprendre si l'on veut bien se rappeler que la plupart d'entre eux sont élus, et que leurs électeurs attendent d'eux qu'ils se fassent leurs porte-paroles au niveau fédéral. Ce point semble confirmé *a contrario* par le fait que les sénateurs canadiens, qui ne sont pas élus mais nommés par le Gouverneur-général sur proposition du

22 Article 35, alinéa 4.

23 Sharman, *op. cit.*, pp. 68-71.

24 Henry H. Kerr, *Parlement et société en Suisse*, Saint-Saphorin, éd. Georgi, 1981, pp. 171-179 et 199-207.

25 C'est sans doute tout aussi vrai en ce qui concerne leurs électeurs. Sharman rapporte par exemple que les électeurs des petits Etats ont toujours été plus hostiles que la moyenne des citoyens australiens aux propositions de réformes constitutionnelles qui pouvaient conduire à une perte d'influence du Sénat (*op. cit.*, pp. 71-73).

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Premier ministre, passent pour des défenseurs peu acharnés des intérêts des régions qu'ils sont censés représenter – nous aurons l'occasion d'y revenir.

On peut toutefois se demander si ce rôle représentatif est suffisant pour justifier l'existence d'une chambre haute. Après tout, de nombreuses fédérations connaissent d'autres mécanismes destinés à garantir aux différentes régions que leur voix sera entendue au niveau fédéral. La constitution suisse prescrit par exemple que les membres du gouvernement national – le Conseil fédéral – doivent être recrutés dans des cantons différents[26]. Tant au Canada qu'en Australie, l'usage veut que toutes les régions soient représentées au sein du cabinet fédéral. Etant donné l'importance de l'exécutif a prise dans la plupart des Etats modernes, et singulièrement dans les régimes parlementaires, il est permis de penser que cette tradition est au moins aussi importante pour la protection des intérêts régionaux que l'existence d'une chambre haute: dans son ouvrage sur le Sénat canadien, Robert MacKay suggère d'ailleurs que dans l'esprit des pères de la confédération, cette fédéralisation du cabinet constituait le meilleur moyen d'assurer un contrôle de l'activité du pouvoir central, et que le Sénat ne devait guère être appelé à intervenir qu'en dernier ressort[27].

Par ailleurs, les raisons qui peuvent pousser les membres de la chambre haute à intervenir en faveur de leurs mandants joueront normalement pour leurs collègues de la chambre basse, qui sont soumis à des pressions semblables. Aux Etats-Unis, plusieurs enquêtes sur le comportement des membres de la Chambre des Représentants ont mis en évidence le fait que ces derniers étaient très sensibles aux opinions et aux besoins (réels ou supposés) de leurs électeurs: cela ne se manifeste pas seulement dans leurs innombrables interventions en faveur de leurs

26 Article 96.

27 *The Unreformed Senate of Canada*, édition révisée, Toronto, McClelland and Stewart, 1963, p. 44. Dawson ajoute d'ailleurs:

> «The Cabinet has , in fact, taken over the alloted role of the Senate as the protector of the rights of the Provinces and it has done an incomparably better job. Any Province would relinquish all its senators without the slightest compunction if by so doing it would be allowed to double its representation in the Cabinet.»

(*The Government of Canada*, 4e éd., révisée par Norman Ward, University of Toronto Press, 1963, p. 194.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

concitoyens auprès de la bureaucratie fédérale[28], mais aussi dans leurs votes en session[29]. Il semble même que les membres de la Chambre fassent plus grand cas de l'opinion de leur circonscription que les sénateurs: cela provient sans doute de ce que les premiers sont élus dans des districts relativement petits, donc plus homogènes, et qu'ils sont appelés à se présenter devant leurs électeurs tous les deux ans, tandis que les sénateurs sont élus au niveau de l'Etat pour une durée de six ans. Etant ainsi moins soumis à leurs attaches territoriales, opérant de surcroît au sein d'un organe moins nombreux, les sénateurs sont mieux à même d'acquérir une vision nationale des problèmes[30] – et c'est bien ce qui explique la place centrale du Sénat au sein des institutions fédérales.

Il apparaît donc clairement que la sensibilité aux problèmes de leur région d'origine est loin de constituer l'apanage des membres des chambres hautes fédérales. Lorsqu'ils sont élus sur une base territoriale, les membres des assemblées législatives sont tous soumis à des pressions de leur base électorale – que l'on soit dans un système fédéral ou non – ; il en ira de même pour ceux d'entre eux qui seront appelés à constituer l'exécutif national[31]. On échappe donc difficilement à la conclusion que l'idée de participation, qui est si souvent invoquée pour justifier l'existence des chambres hautes dans les systèmes fédéraux, implique plus que cette représentation des intérêts territoriaux. En fait, si l'on entend aller jusqu'au bout de la même logique, on est bien forcé d'admettre quelle n'implique pas seulement que les besoins des différentes régions

28 Voir par exemple K.E. Gray, *Congressional Interference in Administration*, in D.J. Elazar, E. Lester Levine, R. Bruce Caroll et D. St. Angelo (eds.), *Cooperation and Conflict: Readings in American Federalism*, Ithaca, Peacock, 1969, 521-542, et M. Grodzins, *American Political Parties and the American System*, in A. Wildawsky (ed.), *American Federalism in Perspective*, Boston, Little, Brown & Cy, 1967, 109-143, pp. 118-129.

29 Warren E. Miller et Donald E. Stokes, «Constituency Influence in Congress», *American Political Science Review*, vol. 57, 1963, 45-56. On a également souligné que c'est souvent en raison de l'opinion qu'ils prêtent à leurs électeurs que les membres de la Chambre des Représentants sont amenés à s'écarter de la position définie par leur parti; voir à ce propos Lewis A. Froman, Jr., «Inter-Party Constituency Differences and Congressional Voting Behavior», *American Political Science Review*, vol. 57, 1963, 57-61.

30 Aage R. Clausen et Richard Cheney, «A Comparative Analysis of Senate-House Voting on Economic and Welfare Policy: 1953-1964», *American Political Science Review*, vol. 64, 1970, 138-152. Cette hypothèse avait été formulée dès les années cinquante: voir Cullen B. Gosnell, Lane W. Lancaster et Robert S. Rankin, *Fundamentals of American Government*, New York, McGraw-Hill, 1957, pp. 199-200.

31 La remarque ne vaut évidemment que pour les systèmes dans lesquels un membre du Parlement fédéral peut être appelé à participer au cabinet, c'est à dire pour les régimes parlementaires.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

soient pris en compte au niveau national; il est tout aussi important que les intérêts institutionnels des composantes de la fédération – prises cette fois-ci comme collectivités politiques et non plus comme comme entités territoriales – entrent en ligne de compte: une chambre des Etats digne de ce nom devrait par exemple s'attacher à défendre le rôle des régions dans le système politique et constituer un rempart contre tout empiètement excessif du pouvoir central sur les sphères d'action qui leur sont réservées. Enfin – et je dirais même: surtout – il est essentiel que les autorités régionales elles-mêmes soient associées au processus décisionnel fédéral. Ce n'est qu'à cette condition que la participation pourra jouer le rôle «intégrant» auquel on la destine: sans cela, les autorités régionales en seront réduites à faire valoir leur point de vue en dehors de toute procédure établie, et rien ne garantit que le pouvoir central en tienne compte. D'une façon générale, ce genre d'éléments d'intégration institutionnelle, par lesquels les composantes de la fédération sont associées aux décisions prises au niveau national, représentent un facteur de stabilité de grande importance; lorsqu'ils font défaut, les antagonismes entre le centre et la périphérie peuvent être considérables, surtout lorsque ces carences institutionnelles se greffent sur des clivages d'ordre ethnique ou économique[32].

Cette conception relativement rigoureuse de la participation met en évidence un point essentiel, dont l'importance a rarement été perçue par ceux qui se sont penchés sur la question. Pour que les chambres hautes puissent vraiment «représenter» les Etats membres de la manière qui vient d'être définie, il est indispensable que les membres de ces assemblées soient en symbiose avec les autorités régionales car, dans le cas contraire, on voit mal comment ils pourraient contribuer à associer ces dernières à la prise de décision. Or, en soi, le fait que les membres d'une chambre soient élus au niveau des Etats ne suffit pas à établir les attaches particulières qui seraient nécessaires. Comme l'a noté Carré de Malberg:

> ...ce droit propre de nomination que les Etats exercent comme tels ne veut pas dire qu'ils aient aussi un droit propre de participation à la puissance législative fédérale... De même que, dans le régime représentatif, les citoyens-électeurs ne sont pas des citoyens-législateurs, et ne peuvent agir sur la législation que par les choix de personnes qu'il dépend d'eux de faire dans l'élection, de même aussi dans l'Etat

32 Cette question a fait l'objet d'analyses détaillées par de nombreux auteurs canadiens, qui ont souligné combien dans leur pays les rapports intergouvernementaux étaient affectés par le manque d'éléments d'intégration dans la structure institutionnelle. Voir par exemple Frederick C. Engelmann, *Reforming Canadian Federalism*, in L. Pratt et G. Stevenson (eds.), *Western Separatism – The Myths, Realities, Dangers*, Edmonton, Hurtig, 1981, 229-242; Donald V. Smiley, *Central Institutions*, in S.M. Beck et I. Bernier, *Canada and the New Constitution – The Unfinished Agenda*, Montréal, Institute for Research on Public policy, 1983, 23-92; Donald V. Smiley et Ronald L. Watts, *Intrastate Federalism in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

fédéral les Etats confédérés n'ont au regard de la Chambre des Etats qu'un droit de nomination de ses membres, et toute leur influence sur la législation fédérale s'épuise dans cet acte de nomination. On peut donc bien dire que cette Chambre est celle des Etats en ce qu'ils ont sur elle un droit de nomination et qu'ils possèdent ce droit en tant que membres spéciaux de l'Etat fédéral; on ne peut pas dire qu'elle soit la chambre des Etats en ce sens que par elle les Etats seraient appelés, comme membres spéciaux, à concourir directement à la formation des lois fédérales.[33]

Dès lors, garantir à chaque Etat un nombre égal de membres de la chambre haute ou garantir aux moins peuplés d'entre eux une représentation minimale est loin de suffire si l'on souhaite assurer aux Etats membres une participation au processus décisionnel fédéral. Certes, cette tendance égalitaire peut être importante en ce qui concerne les rapports entre les différentes communautés que comprend la fédération. Cependant, il est clair qu'elle ne permettra pas d'arriver à l'établissement d'un véritable lien institutionnel entre les Etats membres et le pouvoir central. Plusieurs procédés pourraient conduire à ce résultat, mais il ne sont que rarement utilisés, ainsi que nous allons le voir maintenant.

2. La chambre haute et la représentation des intérêts institutionnels des régions

Quels sont alors les moyens qui pourraient permettre cette association étroite des Etats membres aux activités de la chambre haute? On peut en imaginer plusieurs. Une chambre haute composée de représentants choisis par les gouvernements des Etats membres ou désignés par des organes régionaux serait sans doute sensible à leurs intérêts institutionnels. Il en irait évidemment de même si ses membres agissaient sur instructions des autorités régionales ou si le cumul avec des mandats régionaux était encouragé.

Rares sont toutefois les systèmes fédéraux où l'on est allé si loin. Seul le *Bundesrat* allemand, en digne héritier de la tradition de l'empire, regroupe des membres des gouvernements des *Länder*, «nommés et révoqués par ces gouvernements», comme le précise l'article 51 §1 de la Loi fondamentale[34]. Qui plus est, la délégation de chaque Land vote en bloc, ce qui indique clairement que l'opinion qui prévaut est celle du gouvernement régional plutôt que celle de ses représentants. Reprenant

33 *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. I, Paris, Sirey, 1920, p. 115, note 18.

34 On note toutefois que les *Länder* sont souvent représentés par de hauts fonctionnaires dans les réunions des commissions, qui jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement de l'assemblée. Voir à ce propos Edward L. Pinney, *Federalism, Bureaucracy and Party politics in Western Germany: The Role of the Bundesrat*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1963, 174-208.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

une expression consacrée, on pourrait dire que le *Bundesrat* s'apparente plus à un collège de gouvernants (*Regierungskollegium*) qu'à une assemblée de représentants indépendants[35].

Il ne s'agit cependant là que d'un exemple relativement isolé. En Suisse, l'idée d'une seconde chambre dont les membres voteraient selon les instructions des cantons fut écartée au cours des débats constitutionnels de 1848[36]; la constitution fédérale interdit toute forme de mandat impératif[37]. Bien que l'élection des membres du Conseil des Etats soit du ressort du droit cantonal, aucun canton n'a jamais donné à son gouvernement le droit d'en désigner les membres: la plupart d'entre eux ont commencé par confier ce soin aux assemblées cantonales. Malgré tout, la volonté d'établir des liens privilégiés entre le Conseil et les cantons était indéniable: l'élection par les assemblées cantonales et la brièveté initiale du mandat de conseiller – un an dans la plupart des cantons – conféraient évidemment un certain poids aux «souhaits» que pouvaient exprimer les autorités cantonales. Certaines constitutions cantonales prévoyaient d'ailleurs expressément la possibilité d'une révocation des conseillers[38].

Tous ces liens ont fini par se détendre avec le passage des années. La plupart des conseillers sont maintenant élus directement. On dénombre parmi eux un nombre appréciable de membres des gouvernements cantonaux[39] mais, étant donné l'interdiction du mandat impératif, ils ne siègent qu'à titre individuel. Rien n'empêche évidemment les autorités cantonales de faire connaître leurs préférences à leurs conseillers, mais elles ne peuvent y attacher de sanctions particulières, car les cantons ont renoncé à leur droit de révocation[40]. En dépit de l'attachement qu'ils professent pour les valeurs locales, les conseillers sont plutôt perçus comme des représentants des différents milieux socio-professionnels plutôt que comme les agents des cantons. En règle générale, ils ne

35 Trivelli, *op. cit.*, p. 81.

36 Le carctère national de cette assemblée et la crainte d'une paralysie des institutions fédérales furent pour beaucoup dans cette décison. Voir M. Trivelli, *op. cit.*, p. 190.

37 «Les membres des deux conseils votent sans instructions» (article 91). Voir sur ces points Jean-François Aubert, *op. cit.*, pp. 470-475.

38 Sur tous ces points, voir M. Trivelli, *op. cit.*, pp. 183-193.

39 De nombreuses constitutions cantonales ont longtemps interdit tout cumul entre les fonctions de conseiller aux Etats et de membre d'un exécutif cantonal; la plupart limitent encore le nombre de membres de l'exécutif cantonal autorisés à siéger à Berne. Voir les exemples cités par Trivelli, *op. cit.*, p. 188.

40 Le payement d'indemnités aux conseillers par leurs cantons est une des rares éléments qui rappellent le caractère fédéral nettement prononcé qu'avait le Conseil à ses débuts. Certaines dépenses sont toutefois prises en charge directement par la Confédération.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

semblent pas se montrer plus décentralisateurs que les membres du Conseil national[41].

On connaît plusieurs exemples de chambres hautes dont les membres sont désignés par les assemblées régionales. C'est par ce moyen notamment que les constituants américains avaient espéré conférer aux Etats un droit de regard sur les activités du Sénat. Elus par les Législatures, les sénateurs seraient bien forcés de tenir compte de leurs desiderata s'ils souhaitaient voir renouveler leur mandat, pensait-on[42]. Nombre de ces assemblées ont ainsi pris l'habitude de voter des résolutions indiquant à «leurs» sénateurs les positions qu'elles souhaitaient leur voir défendre dans des domaines précis; ce droit figurait d'ailleurs dans la constitution de pas moins de dix-sept Etats. On estimait généralement qu'il était du devoir des sénateurs de se démettre lorsqu'ils ne voulaient pas se soumettre aux injonctions des assemblées; à plusieurs reprises, ces dernières sont parvenues à contraindre des récalcitrants à démissionner[43].

Le pouvoir d'injonction des assemblées a toutefois connu une lente érosion au cours du dix-neuvième siècle. A mesure que le prestige du sénat s'affermissait, ses membres ont cessé de croire qu'ils devaient renoncer à leur mandat en cas de conflit avec les autorités de leur Etat. La durée de leur mandat – six ans, alors que la plupart des Législatures étaient renouvelées tous les deux ans – leur permettait d'espérer un renversement de tendance qui leur serait favorable. Ce surcroît de prestige devait d'ailleurs transformer complètement leur processus de désignation. Petit à petit, ceux qui aspiraient à un mandat de sénateur ont pris l'habitude de faire campagne au moment du renouvellement de la Législature de leur Etat[44]. L'élection des sénateurs est ainsi devenue un enjeu indirect des élections locales: le résultat du scrutin ne dépendait pas seulement des partis en présence, mais aussi de la personnalité de celui

41 Voir à ce propos l'essai de Daniel Cornu, Jean-Marie Vodoz et François Gross, *La Suisse ou le piège des certitudes*, Lausanne, Payot, 1978, pp. 62-74, et M. Trivelli, *op. cit.*, pp. 513-514.

42 En outre, dans le schéma de Madison, cette élection au second degré des membres du Sénat devait permettre un filtrage dont seuls devaient émerger les candidats les plus compétents. Cette opinion était partagée par un grand nombre des participants à la convention de Philadelphie. Voir par exemple l'intervention du délégué du Delaware John Dickinson citée dans *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, publiés par Ralph Ketcham, New York, 1986, p. 54.

43 Voir à ce propos les exemples cités par William H. Riker, «The Senate and American Federalism», *American Political Science Review*, vol. 44, 1955, 452-469.

44 La campagne qui opposa Abraham Lincoln à Stephen A. Douglas aux élections sénatoriales de 1858 en Illinois fut un des premiers exemples de ce nouveau type de joute électorale.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

qu'ils se proposaient d'envoyer à Washington. Cette évolution ne pouvait pas ne pas modifier les rapports entre les sénateurs et leurs Etats: de débiteurs des législatures, les sénateurs en sont devenus les créanciers. L'évolution s'est encore accélérée lorsque les partis ont commencé à désigner leurs candidats au cours de primaires[45]. Adopté en 1913, le dix-septième amendement, qui imposait l'élection directe des sénateurs par la population, ne fit en réalité qu'officialiser une situation qui était déjà devenue la règle dans la plupart des Etats.

D'une façon générale, la désignation des membres de la chambre haute par les assemblées régionales ne semble pas suffire pour établir un lien solide avec les autorités régionales. L'expérience autrichienne démontre clairement les limites de ce système. En réalité, le choix des membres du Bundesrat dépend avant tout des partis politiques, car l'élection s'effectue à la proportionnelle[46]: les Diètes des *Länder* ne peuvent guère qu'entériner les décisions qui leur sont soumises. Le choix dépend donc beaucoup plus de la position d'une personnalité au sein de son parti que de ses rapports avec les responsables politiques du *Land*; il est rare que les membres du gouvernement ou de la Diète d'un *Land* deviennent membres du Conseil fédéral. Rien en tout cas dans le système constitutionnel ne les y invite; tout comme en Suisse, le mandat impératif est d'ailleurs explicitement exclu par la constitution fédérale[47].

On touche là, avec les systèmes électoraux, à un élément important pour comprendre le développement du rôle des chambres hautes dans les systèmes fédéraux. Le système électoral détermine en effet le contexte dans lequel l'élu est appelé à se situer, que ce soit par rapport à son parti ou par rapport à sa circonscription. Les sénateurs américains, auxquels le système des primaires permet de se présenter directement aux suffrages de leurs électeurs, sans nécessairement passer par l'appareil de leur parti, et qui sont élus au scrutin majoritaire à l'issue d'une campagne fortement personnalisée, seront relativement peu gênés par leurs attaches partisanes

45 En 1910, ce principe figurait dans la loi électorale de près des deux tiers des Etats (28 sur 44).

46 Article 35 §1 de la constitution. Il ne s'agit toutefois pas d'un représentation proportionnelle pure, puisque le paragraphe 2 de cette disposition garantit un siège au moins au second parti de chaque *Land*. On évite ainsi que la prépondérance d'un parti dans un *Land* qui ne dispose que de peu de sièges ne lui permette de monopoliser sa représentation au *Bundesrat*. Sur le rôle du Conseil fédéral dans le système fédéral autrichien, voir Claude-Sophie Douin, *Le fédéralisme autrichien*, Paris, L.G.D.J., 1977, pp. 211-242.

47 Article 56.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

dans l'exercice de leur fonction de représentation [48]. Leur position est d'autant plus aisée que les partis américains ne sont que faiblement structurés[49]. A l'inverse, leurs homologues australiens sont dans une relation de dépendance directe à l'égard de leur parti, bien qu'ils soient eux aussi élus directement par la population. La combinaison d'un mode de scrutin proportionnel, de la représentation égale des Etats au Sénat et du nombre réduit des partis politiques aboutit en effet à garantir aux principales formations un minimum de trois sénateurs dans chaque Etat. Dans ces conditions, le choix effectué par les appareils partisans est évidemment déterminant, en dépit de l'existence d'un système de vote préférentiel transférable[50]. Cela a évidemment une incidence assez nette sur le comportement des élus. Pour assurer sa réélection, un sénateur n'aura pratiquement pas d'autre choix que de se concilier les bonnes grâces de son parti; les intérêts régionaux auront donc tendance à passer au second plan[51].

Le poids des clivages partisans est encore plus important au Canada. Bien que l'on ait beaucoup insisté au moment de la création de la confédération sur la place centrale du Sénat dans le nouvel équilibre institutionnel, où il devait assurer une forte représentation des Provinces, on s'est bien gardé de faire intervenir les autorités provinciales dans le processus de désignation des membres de la Haute assemblée. Assez paradoxalement, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 a établi un Sénat dont les membres sont nommés par le Gouverneur-général[52], ce qui en régime parlementaire équivaut à confier ce choix au Premier ministre. Rien d'étonnant dès lors à ce que les nominations reflètent plus la couleur politique de la majorité en place à Ottawa que les origines provinciales des sénateurs, même si la constitution impose à ces derniers une obligation de propriété ou de résidence dans la Province qu'ils représentent[53]. On ne compte que quelques rares cas de sénateurs qui n'appartenaient pas au parti du Premier ministre au moment de leur

48 Dans l'étude qu'ils ont consacrée aux votes des sénateurs, Clausen et Cheney ont d'ailleurs noté que ces derniers sont moins respectueux des consignes de leur parti que ne le sont les membres de la Chambre des Représentants (*op. cit.*, pp. 150-151).

49 Voir sur ce point l'ouvrage de James MacGregor Burns, *The Deadlock of Democracy – Four-Party Politics in America*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1963.

50 Voir Joan Rydon, *The Electoral System*, in Henry Mayer et Helen Nelson (eds.), *Australian Politics: A Fifth Reader*, Melbourne, Longman Cheshire, 1980, 376-388, pp. 383-385.

51 La constitution y contribue d'ailleurs en interdisant le cumul entre un mandat fédéral et un mandat au niveaun de l'Etat.

52 Section 24.

53 Section 23.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

nomination. Cela peut conduire à des déséquilibres assez criants si un parti reste au pouvoir pendant de nombreuses années. Lorsqu'en 1984 le parti conservateur est revenu au pouvoir après un règne pratiquement ininterrompu des libéraux pendant plus de vingt ans, il ne pouvait guère compter que sur le soutien de vingt-deux sénateurs, contre quarante pour les libéraux. Aucun des partis tiers, qui sont pourtant assez forts pour contrôler l'une ou l'autre province, n'a jamais eu droit à un siège de sénateur. Même si l'on s'efforce malgré tout d'accorder l'un ou l'autre siège à des minorités ethniques ou religieuses trop faibles ou trop disséminées pour parvenir à élire un député à la Chambre des Communes, le caractère représentatif du Sénat est pour le moins contestable[54]. Si l'on ajoute à cela que les membres de cette assemblée sont nommés à vie[55], on comprendra aisément qu'elle apparaît aux yeux de la population canadienne comme une voie de garage relativement commode pour les politiciens fédéraux, beaucoup plus que comme un rempart pour les institutions provinciales.

On échappe donc difficilement à l'impression que dans la plupart des fédérations, rien n'a été prévu pour tisser des liens particulièrement étroits entre les autorités régionales et la chambre haute. Seul le *Bundesrat* allemand fait exception à cet égard[56]. Plusieurs constitutions témoignent au contraire d'une volonté d'assurer à la chambre haute une certaine autonomie par rapport aux composantes de la fédération, en rendant incompatibles les mandats régionaux et nationaux ou en interdisant toute forme de mandat impératif. Dans la plupart des cas, ces règles – et, plus généralement, la volonté de ne pas faire de la chambre haute un simple agent des autorités régionales – sont inspirées par le désir de conférer à cette assemblée une place importante parmi les organes fédéraux: les textes de Madison qui ont été cités plus hauts sont tout-à-fait significatifs à cet égard[57].

54 Sur la pratique en matière de nominations, voir Kunz, *op. cit.*, pp. 27-58 et N. Ward, *Dawson's The Government of Canada*, 6e éd., University of Toronto Press, 1987, 156-159.

55 La constitution a toutefois été modifiée en 1965 pour imposer aux sénateurs la retraite à soixante-cinq ans.

56 Il est d'ailleurs significatif que les études consacrées au rôle des secondes chambres opèrent une distinction entre un «type Sénat», inspiré par le Sénat américain, et un «type Conseil des Etats», calqué sur le *Bundesrat* allemand. Proposée par Bowie et Friedrich (*op. cit.*, pp. 24-26), la distinction a été reprise par la suite par Maurice Trivelli (*op. cit.*, pp. 38-46). Elle a aussi été au centre des débats de la conférence de Herrenchiemsee, au moment de l'élaboration de la Loi fondamentale de la République fédérale allemande. Voir à ce propos Claude Lassalle, *Le fédéralisme dans la Loi fondamentale de la République fédérale allemande*, Paris, P.U.F., 1954, pp. 85-89 et Pinney, *op. cit.*, pp. 37-48.

57 Ce souci était également manifeste en 1867, au moment de la création de la Confédération canadienne. C'est la raison pour laquelle Kunz n'hésite pas à parler de

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Par ailleurs, la logique de concentration du pouvoir qui domine dans les régimes parlementaires ne favorise pas l'expression des intérêts régionaux au niveau parlementaire. L'exécutif national a tendance à exiger des membres de sa majorité le même soutien sans faille, même s'ils appartiennent à la chambre haute. Le mode de recrutement qui a été choisi pour les membres des chambres hautes y privilégie souvent les clivages partisans, de telle sorte que l'allégeance d'un parlementaire ira à son parti d'abord, à sa région ensuite[58]. Les clivages partisans dominent ainsi la vie de la chambre haute en Australie, en Autriche[59] ou au Canada[60]. On a même pu affirmer que les représentants des *Länder* au *Bundesrat* allemand se montraient plus actifs lorsque leur action ne risquait pas de porter préjudice à leur parti au niveau fédéral[61]. En ce qui concerne le Sénat canadien, l'importance des éléments partisans n'étonnera personne étant donné la manière dont sont recrutés ses membres. Toutes les analyses dont il a été l'objet soulignent à quel point ce facteur a contribué à empêcher le Sénat de jouer un rôle décisif de porte-parole des intérêts provinciaux[62].

«stratagème» lorsqu'il évoque les références fréquentes des pères de la Confédération à la nécessité d'une forte représentation des provinces à Ottawa (*op. cit.*, p. 318).

58 J. Lemco et P. Regenstreif, «The Fusion of Powers and the Crisis of Canadian Federalism», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 14, 1984, p. 110. Voir aussi G.S. Reid, «Australia's Commonwealth Parliament and the Westminster Model», *Journal of Commonwealth and Comparative politics*, vol. 2, 1963/64, 89-101.

59 De façon assez révélatrice, les membres du *Bundesrat* siègent par parti et non par *Land*.

60 En revanche, la séparation des pouvoirs qui prévaut dans le système américain rend plus difficile les interventions directes de l'exécutif fédéral dans la désignation des sénateurs, comme en témoigne l'échec des tentatives du Président Roosevelt pour remplacer certains adversaires du *New Deal* aux élections sénatoriales de 1938. Sur cet épisode, voir William H. Riker, *Democracy in the United States*, New York, Macmillan, 1958, pp. 285-293. Sur le poids de l'exécutif dans la désignation des membres du Congrès en général, voir du même auteur *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown & Cy, 1964, pp. 91-101, et James McGregor Burns, *The Deadlock of Democracy – Four Party Politics in America*, *op. cit. supra.*

61 Pinney, *op. cit.*, pp. 142-173.

62 C'est ce qu'affirme Robert W. Mackay, *The Unreformed Senate of Canada*, éd. révisée, Toronto, McClelland and Stewart, 1963, p. 113. De façon assez révélatrice, dans son étude sur le parlement canadien, George Hambleton n'évoque même pas la possibilité que le Sénat puisse tenir le rôle de «chambre des Provinces» au niveau fédéral (*The Parliament of Canada*, Toronto, Ryerson Press, 1966). Kunz (*op. cit.*, pp. 316-336) est un peu plus positif à cet égard; il souligne qu'à différentes reprises, le Sénat a pu exercer une certaine influence sur le gouvernement en faisant valoir les droits des Provinces. En revanche, Colin Campbell présente une image beaucoup plus critique du Sénat: tout en lui reconnaissant un poids politique non négligeable (quoique discret), il affirme que son

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Cela ne signifie toutefois pas que, même dominée par des clivages partisans, une chambre haute ne puisse en même temps arriver à assurer une défense efficace des intérêts régionaux. Après tout, les deux ne sont pas nécessairement incompatibles, comme l'a justement fait remarquer Campbell Sharman[63]. Dans son étude sur le Sénat australien, James Odgers affirme par exemple que c'est avant tout au sein même de leur parti que les sénateurs pouvaient agir en faveur de leur Etat[64]. Ils y sont d'ailleurs encouragés par la structure des partis australiens, qui sont organisés sur la base des Etats. Bien souvent, les politiciens de l'Etat sont en mesure de jouer un rôle décisif dans la sélection des candidats aux fonctions nationales[65]. L'importance de la représentation proportionnelle est également considérable à ce niveau, puisqu'elle garantit que les Etats dans lesquels un parti n'est pas arrivé à faire élire un député pourront être représentés par leurs sénateurs dans son organe parlementaire, le *caucus*[66]. Enfin, le credo fédéraliste est parfois partie intégrante du programme ou de la culture politique de certains partis, et peut les amener à des prises de position qui tiennent compte des intérêts institutionnels des composantes de l'Etat[67].

Si ces éléments peuvent être d'une grande importance en ce qui concerne la défense des intérêts *territoriaux* des différentes régions, il n'en va ira pas nécessairement de même pour ce qui est du volet *institutionnel* de la représentation des Etats. C'est surtout à ce niveau que

influence est avant tout mise au service des intérêts du monde financier (*The Canadian Senate: A Lobby from Within*, Toronto, Macmillan, 1978).

63 The Australian Senate as a States'House, *op. cit.*, p. 73.

64 James R. Odgers, *Australian Senate Practice*, 6e éd., Canberra, Government Printer, 1976, pp. 1-14.

65 On a connu plusieurs cas de politiciens fédéraux empêchés de se représenter pour avoir eu maille à partir avec le Premier ministre de leur Etat. Voir David Solomon, *Constitution and Politics: Conflict Constrained*, in J. Aldred et J. Wilkes (eds.), *A Fractured Federation? Australia in the 1980es*, Sydney, Allen and Unwin, 1983, pp. 71-72.

66 La représentation proportionnelle et l'égalité des Etats au Sénat entraîne une sur-représentation des petits Etats au sein du *caucus* comme au sein du Sénat. Voir les exemples cités par Sharman, *op. cit.*, p. 69.

67 Sur les liens entre fédéralisme et affiliations partisanes chez les sénateurs américains, voir Rodney E. Hero, «The U.S. Senate and Federalism Policy in the 96th and 97th Congress», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 17, 1987, 105-113. En Australie, la coalition conservatrice composée du parti libéral et du *Country Party* épouse traditionnellement des positions fédéralistes. Voir par exemple l'ouvrage de l'ancien Premier ministre Sir Robert Menzies, *Central Power in the Australian Commonwealth*, Londres, Cassel, 1967, qui est tout à fait révélateur à cet égard. Voir aussi G. Starr, «The Party Roots of New Federalism», in D. Jaensch (ed.), *The Politics of New Federalism*, Adelaïde, Australasian Political Studies Association, 1977, 182-191.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

l'absence de relations privilégiées avec les autorités régionales risque de faire sentir ses effets. On ne peut évidemment pas exclure qu'un membre du Sénat américain ou du Conseil des Etats suisse, pour ne prendre que ces deux exemples, se montre un partisan convaincu des vertus de la décentralisation et, comme tel, prête une oreille attentive aux préoccupations institutionnelles des autorités régionales. Force est toutefois de constater qu'il y est rarement encouragé. A bien des égards, d'ailleurs, une certaine compétition entre les représentants nationaux et les représentants locaux d'une même région est sans doute inévitable, chacun tendant à justifier la primauté du niveau auquel il agit[68]. On peut ainsi penser que les membres d'une assemblée nationale n'ont *a priori* aucune raison de faire preuve d'une hostilité systématique aux actions du pouvoir central qui empiètent sur les prérogatives des autorités régionales, à moins que leur région d'origine n'ait à en souffrir plus que les autres.

Cette dernière restriction est d'importance, car on rencontre rarement des questions institutionnelles «pures». Dans la grande majorité des cas, le volet institutionnel ne sera qu'un aspect d'un problème qui fera intervenir bien d'autres valeurs. Pour reprendre l'exemple que j'ai donné plus haut, l'élu d'un Etat où la production de tabac est importante pourra fort bien s'opposer à une taxe fédérale sur les cigarettes, non pas parce qu'elle porte atteinte à l'autonomie fiscale des Etats, mais bien parce qu'elle frappe durement les intérêts économiques de son Etat – en d'autres mots pour des raisons plus territoriales qu'institutionnelles. Il n'empêche qu'il contribuera du même coup à défendre les intérêts institutionnels des Etats. De même, si la rhétorique fédéraliste a fleuri parmi les représentants du Sud des Etats-Unis, c'est parce qu'ils voyaient là un moyen de dresser un rempart contre des lois fédérales qui pouvaient menacer la politique ségrégationiste poursuivie par les Etats de la Région. Cette fusion d'intérêts[69] était si profonde qu'elle a pu confirmer l'idée que le Congrès – et le Sénat en particulier – avaient un rôle spécifique à jouer dans la défense du fédéralisme. Le soutien systématique apporté par les Etats du Sud aux candidats démocrates offrait à ces derniers une garantie de réélection pratiquement sans faille, ce qui leur permettait d'occuper les

68 Sur les tensions entre l'administration des Etats américains et les sénateurs provenant des mêmes Etats, voir Daniel J. Elazar, *American Fedralism: A View from the States*, 3e éd., New York, Harper and Row, 1984, p. 180. Bien qu'elle ne concerne pas directement le rôle du Sénat, la rivalité aigüe qui existait au Canada entre les libéraux qui se reconnaissaient dans le fédéralisme de Pierre-Elliot Trudeau et le courant séparatiste conduit par René Lévesque illustre à merveille cette tendance.

69 Fusion étroite, qui donne par là-même lieu à des assimilations abusives. William Riker a ainsi pu écrire que si l'on était fédéraliste à la fin des années cinquante aux Etats-Unis, on épousait du même coup les théories racistes. Voir son ouvrage *Federalism: Origin, Operation, Significance*, New York, Little, Brown & Cy, 1964, p. 155.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

postes-clefs des puissants comités du Congrès, attribués aux membres les plus anciens de chacune des deux assemblées. A partir de ces positions de forces, ils pouvaient opposer toute leur énergie aux menaces interventionistes fédérales[70]. Pour solide qu'il ait pu être, leur pouvoir reposait avant tout sur une combinaison d'éléments particuliers qui n'a pas résisté à l'épreuve du temps: dès 1965, on faisait remarquer que leur mainmise sur les comités les plus importants connaissait une certaine érosion[71], ce que devait confirmer l'évolution ultérieure du système politique américain.

Le Sénat actuel ne paraît pas caractérisé par une conception particulièrement fédéraliste de son rôle. Dans l'index sur le fédéralisme publié par la revue américaine *Publius*, la grande majorité des sénateurs occupe une position médiane, ni vraiment fédéraliste, ni vraiment centralisatrice – tout comme leurs collègues de la Chambre des représentants[72]. On a même connu plusieurs cas de veto opposé par un président à un projet de législation approuvé par les deux chambres du Congrès, mais qui lui paraissait trop peu respectueux des droits des Etats. C'est entre autre pour cette raison que le Président Reagan s'est prononcé en mars 1988 contre le *Civil Rights Restoration Act*, un projet de réglementation fédérale contre la discrimination raciale adopté par le Congrès[73]: nul doute que les *Founding Fathers* auraient été passablement surpris par le spectacle inattendu d'un Président plus «fédéraliste» que le Sénat!

Tout cela confirme – si besoin en était – que le poids ou le rôle des institutions politiques ne peuvent se mesurer à la seule lecture des constitutions: ce n'est qu'à l'épreuve des faits qu'il est possible de les déterminer. L'étude de la pratique semble indiquer qu'à tout le moins les

70 Voir à ce propos Burns, *op. cit.*, pp. 234-264 et 271-274.

71 Raymond E. Wolfinger et Joan Heifetz, «Safe seats, Seniority, and Power in Congress», *American Political Science Review*, vol. 59, 1965, 337-349.

72 Cet index attribue à chaque membre du Congrès une cote qui va de 1 à 100 en fonction de ses votes sur des questions qui ont une incidence directe ou indirecte sur la répartition des compétences entre le pouvoir central et les Etats. Un score de 100 est considéré comme fédéraliste, tandis qu'un score de 0 est évidemment centraliste. Les résultats des deux assemblées sont remarquablement proches. Pour le 96e Congrès (1979-1980), la moyenne était de 48 à la Chambre et de 48,6 au Sénat, avec des valeurs médianes respectives de 44 et 45. En termes globaux, le Sénat s'est d'ailleurs prononcé contre l'alternative fédéraliste dans neuf des douze votes analysés, pour quatre votes «négatifs» sur neuf à la Chambre. Voir «Federalism in the 96th Congress», *Publius: The Journal of Federalism*», vol. 11, 1981, 155-192. Pour le 97e Congrès (1981-1982), les valeurs médianes étaient de 50 à la Chambre comme au Sénat («Federalism in the 97h Congress», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 13, 1983, 97-128).

73 En vain, d'ailleurs, car son veto a été écarté par une majorité des deux-tiers dans les deux chambres.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

chambres hautes ont rarement été en mesure d'assumer pleinement le rôle de porte-parole des intérêts régionaux que l'on avait souhaité leur confier. La plupart d'entre elles se montrent relativement actives lorsqu'il s'agit des intérêts territoriaux, mais il s'agit là, comme nous l'avons vu, d'une caractéristique qu'elles partagent avec les autre assemblées électives. On ne saurait donc en tirer argument pour défendre l'idée d'un rôle spécial. En ce qui concerne les intérêts institutionnels des composantes de la fédération, le constat est moins positif: dépourvues de liens privilégiés avec les autorités régionales, les chambres hautes paraissent souvent beaucoup moins sensibles à la rhétorique du fédéralisme que l'on ne pourrait le croire. C'est en définitive lorsque intérêts institutionnels et territoriaux se superposent que les premiers ont le plus de chances d'être pris en charge, ce qui tend à confirmer que les chambres hautes ne sont pas spécialement équipées pour assurer le rôle de chambres des Etats auquel les destine la théorie classique.

3. Représentation et pouvoirs

Quel que soit le jugement que l'on porte sur l'efficacité dont font preuve les chambres hautes dans leur fonction de représentation des Etats, il est clair que l'idée même qu'elles puissent jouer un rôle à ce niveau a eu une incidence sur les pouvoirs qui leur ont été attribués. Dès lors que l'on accepte le principe de cette fonction de représentation, une question vient immédiatement à l'esprit: avec quels moyens? Cette question en amène d'ailleurs une autre: comment définir le rôle d'une chambre des Etats par rapport à celui de la chambre basse?

Mon ambition n'est évidemment pas de faire un tour d'horizon complet des compétences attribuées aux chambres hautes dans les systèmes fédéraux. Néanmoins, il est intéressant de relever qu'à chacune de ces questions, des réponses radicalement opposées sont possibles. Le choix dépend en grande partie de l'importance que l'on accorde à l'idée de représentation des Etats. Là où cette fonction a été considérée comme essentielle, on a eu tendance à confier à la Chambre haute des attributions importantes, dans l'espoir d'associer les composantes de la fédération aux décisions arrêtées au niveau national. Inversement, le mode de recrutement de cette assemblée en affaiblit la légitimité, dans la mesure où, ayant été conçu pour pondérer le poids respectif des différentes composantes, il n'offre par la force des choses qu'un reflet déformé du corps électoral. Cet argument a parfois été invoqué pour justifier l'octroi à la chambre haute d'attributions plus réduites que celles de la chambre basse.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Il n'est guère surprenant que la première de ces deux approches ait eu les faveurs des constituants américains, si l'on veut bien se rappeler que la proposition de créer un gouvernement national fort n'avait pas été accueillie sans réserve – il s'en fallait de beaucoup – par les délégués des Etats réunis à Philadelphie. Nombre d'entre eux voyaient dans l'instauration d'un Sénat puissant, capable de contrôler les actions du nouvel exécutif, un contrepoids indispensable, dont l'absence aurait pu à terme menacer l'existence même des Etats. On décida donc de doter cette nouvelle assemblée de pouvoir de supervision plus étendus que ceux de la chambre basse. Le Sénat doit par exemple approuver les nominations aux principaux emplois fédéraux – y compris ceux d'ambassadeur ou de juge à la cour suprême[74]. De même, le Président ne peut ratifier les traités qu'après que les deux-tiers des sénateurs présents y aient consenti[75]. Enfin, les pouvoirs de cette assemblée dans le domaine législatif ne sont en rien inférieurs à ceux de la Chambre des Représentants; tout au plus cette dernière doit-elle avoir priorité dans la discussion des mesures fiscales[76].

L'intention des auteurs de la constitution semble bien avoir été de faire du Sénat une sorte de conseil exécutif, chargé d'encadrer et de conseiller le Président, plutôt qu'un simple organe législatif. Toutefois, ce schéma n'a pas résisté à l'épreuve des faits. On s'est aperçu très rapidement qu'une assemblée aussi nombreuse que le Sénat pouvait difficilement prendre une part active à la gestion quotidienne des affaires publiques; Washington en fit notamment l'amère expérience dès les premières années de sa présidence[77]. Les fonctions de contrôle du Sénat sont donc exercées d'une manière qui ne diffère pas sensiblement de celle de la Chambre. Certes, le nombre peu élevé des sénateurs et l'éminence de leur position a conservé un grand prestige à leur assemblée. Cela n'a toutefois été possible, on l'a vu, qu'au prix d'un relâchement de leurs liens avec la collectivité des Etats: c'est en pensant en termes nationaux que les sénateurs peuvent espérer exercer une certaine influence.

Il n'en reste pas moins que certaines des procédures spéciales établies pour assurer au Sénat un droit de regard dans la politique suivie par l'exécutif fédéral peuvent à l'occasion donner lieu à une résurgence de son rôle de défenseur des Etats. On en a eu un exemple il y a quelques années, lors de l'examen d'un traité avec la Grande Bretagne sur la double

74 Article II, section 2 de la constitution.

75 *Ibid.*

76 Article I, section 7. Il s'agit là d'une concession accordée aux Etats les plus peuplés, qui étaient aussi les plus taxés.

77 Sur son expérience dans le domaine de la politique étrangère, voir Louis Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*, New York, Foundation Press, 1972, pp. 130-136.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

taxation. Une des dispositions de ce traité interdisait l'application aux revenus des sociétés britanniques de certains procédés de taxation utilisés par les Etats[78]. Certains parmi ces derniers étaient ainsi menacés d'une perte de revenu importante; d'autres redoutaient l'établissement d'un précédent qui aurait pu être invoqué par la suite au profit d'autres sociétés étrangères, ou même des sociétés américaines – sans parler bien sûr de ceux qu'indisposaient l'utilisation par le Gouvernement fédéral de ses compétences internationales pour porter atteinte à leur autonomie. Au cours des auditions organisées par la commission des affaires étrangères, toutes ces objections furent relayées aux membres du Sénat par l'administration des Etats les plus touchés et par des représentants des associations professionnelles concernées[79]. Ces efforts conjugués furent couronnés de succès: bien qu'approuvé par une majorité de sénateurs, le projet de traité ne recueillit pas la majorité des deux tiers nécessaire à sa ratification. On le voit: il peut arriver que la convergence entre les intérêts immédiats de certains Etats et les conceptions constitutionnelles des sénateurs aboutisse à des prises de position favorables aux intérêts institutionnels des composantes de la fédération. Mais ne nous y trompons pas, plus que d'une règle générale, il s'agissait en l'occurrence d'une exception, liée à l'existence d'une disposition particulière: seule l'exigence d'une majorité qualifiée a empêché la ratification du traité. En d'autres termes, ce n'est qu'en raison du poids que la constitution américaine accorde dans ce genre de situation aux intérêts des Etats que ces derniers ont pu prévaloir.

De telles dispositions brillent d'ailleurs par leur absence dans d'autres constitutions.

Faute de pouvoir donner la préséance à l'une des deux chambres fédérales, la Suisse a opté pour un régime de stricte égalité. Non seulement elles disposent de pouvoirs législatifs identiques[80], mais elles participent sur un même pied à la désignation des membres du gouvernement fédéral. C'est en effet l'Assemblée fédérale, réunion du Conseil national et du Conseil des Etats, qui élit les membres du Conseil

78 Il s'agissait en fait d'un sytème de taxation unitaire, par lequel les bénéfices réalisés par une société en dehors du territoire d'un Etat étaient ajoutés à ceux qu'elles réalisaient dans l'Etat pour le calcul de leurs revenus.

79 Voir à ce propos l'étude approfondie de John M. Kline, *State Governement Influence on U.S. Economic Policy*, Lexington, D. C. Heath, 1983, pp. 127-155.

80 En cas de divergences de vues entre les deux assemblées, un organe paritaire, la conférence de conciliation, peut se voir confier la tâche de réconcilier leurs points de vue. Voir à ce propos J. Grangé, *Le Conseil des Etats*, in *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, sous la direction de J. Mastias et J. Grangé, Paris, Economica, 1987, pp. 415-416.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

fédéral; elle seule dispose du pouvoir de les révoquer[81]. En revanche, dans les fédérations parlementaires, où les rapports entre gouvernement et parlement revètent une importance particulière, la tradition veut que l'exécutif fédéral ne soit politiquement responsable que devant la chambre basse, car celle-ci apparaît comme un reflet plus fidèle de la volonté populaire en raison de son mode de recrutement. Même en Australie, où les membres du Sénat sont pourtant élus, l'idée qu'ils avaient pour mission première de défendre les intérêts des Etats a paru s'opposer à ce que l'on leur reconnaisse un droit de regard sur la composition du cabinet fédéral. Tant au Canada qu'en Australie, d'ailleurs, la Constitution reconnaît expressément la prééminence de la chambre basse: bien que les deux assemblées disposent de pouvoirs législatifs identiques, des dispositions spécifiques prévoient que la chambre basse débat en priorité des projets de budgets et des mesures à caractère financier, ou interdisent au Sénat d'amender les projets de ce genre[82]. Dans le pratique, c'est à la chambre basse qu'ont lieu les débats politiques les plus importants.

Cela ne signifie pas nécessairement que les chambres hautes soient vouées à un effacement perpétuel. L'expérience a montré qu'elles pouvaient parfois jouer un rôle important dans la vie des institutions fédérales. Le Sénat australien a indiqué en plus d'une occasion qu'il n'entendait pas renoncer à utiliser les prérogatives qui lui sont reconnues. Il y a été considérablement encouragé par le fait que le Gouvernement n'a disposé d'une majorité au Sénat qu'à deux reprises depuis l'introduction de la proportionnelle en 1949: les partis de l'opposition peuvent donc exercer par ce biais des pressions considérables sur le cabinet[83]. Cette situation est à l'origine de navettes parfois très longues entre les deux branches du Parlement fédéral[84]. Les pouvoirs du Sénat ont d'ailleurs été

81 Pouvoir théorique car, en pratique, les conseillers fédéraux sont constamment réélus.

82 L'article 53 de la constitution australienne permet toutefois au Sénat de renvoyer à la Chambre des représentants un projet relatif à ces questions en lui demandant de l'amender ou d'en retirer certains points. L'article 53 de la constitution canadienne de 1867, qui donne également priorité à la Chambre des Communes dans la discussion de ce genre de mesures, n'indique pas si le Sénat a le droit de modifier les projets qui lui sont transmis. Cette ambiguïté a permis à la Chambre haute de modifier certains d'entre eux en dépit de l'opposition des Communes.

83 Sur les 273 projets ou propositions examinés par le Sénat en 1985, 234 ont fait l'objet de propositions d'amendements. Dans 177 cas, ceux-ci étaient présentés par des membres des partis d'opposition. En revanche, si la majorité gouvernementale a réussi a faire adopter par le Sénat la plupart (98 %) de ses propositions d'amendements, les amendements présentés par l'opposition n'ont été approuvés que dans 45 % des cas. Voir à ce propos la note d'Alan Cumming Thom, «Les pouvoirs d'une chambre haute sur la législation», *Informations constitutionnelles et parlementaires*, n° 153, 1988, pp. 6-14.

84 Au cours de l'année 1985, seuls 18 projets amendés par le Sénat ont été adoptés par la Chambre des représentants (*Ibid.*, p. 12).

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

au centre d'une grave crise constitutionnelle en 1975. C'est en effet à la suite de l'annonce par le Sénat qu'il repousserait tous les projets de budget présentés par le gouvernement Whitlam que le Gouverneur général a choisi de révoquer ce dernier, qui disposait pourtant d'une majorité solide à la Chambre des Représentants. Il s'agissait bien sûr là d'une situation extrême[85]; elle n'en atteste pas moins le rôle important que le Sénat peut être appelé à jouer dans certains cas.

L'expérience canadienne confirme que le Sénat peut mettre le Gouvernement fédéral dans une situation difficile en s'opposant à certains projets. Cependant, dans la plupart des cas, son influence s'exercera surtout par la voie d'amendements dont la portée est avant tout technique; les exemples de rejet total d'un projet gouvernemental y sont extrêmement rares[86]. Il est d'ailleurs symptomatique que tous ces cas se soient produits à des moments où le Gouvernement ne disposait pas d'une majorité au sein de la chambre haute[87]: cela confirme la nette prévalence des clivages partisans au sein de cette assemblée. Ces épisodes ne contribuent pas nécessairement à renforcer le crédit du Sénat: il est en effet aisé de faire valoir que des «représentants» qui ne sont même pas élus ne devraient pas s'opposer pour des raisons partisanes à la volonté de la chambre populaire. Les sénateurs se voient ainsi contraints de louvoyer entre deux écueils: lorsqu'ils se contentent d'un rôle effacé, ils passent pour inutiles; lorsqu'ils font valoir leurs droits, on les accuse de s'opposer à la volonté populaire[88]. Dans un cas comme dans l'autre, leur contribution à la représentation des intérêts régionaux au niveau national est pratiquement inexistante.

85 Cette rupture avec la règle coutumière qui veut que les fonctions du Gouverneur-général soient essentiellement protocolaires a été l'objet de vives controverses. Sur la crise constitutionnelle de 1975, voir G. Sawer, *Federation under Strain: Australia 1972-75*, Melbourne University Press, 1977; J. Archer et J. Maddox, «The 1975 Constitutional Crisis in Australia», *Journal of Commmonwealth and Comparative Politics*, vol. XIV, 1976, pp. 141-158; C. Howard, «The Constitutional Crisis of 1975», *Australian Quarterly*, vol. 48, 1978, pp. 5-25; H.V. Odson, «The Constitutional Consequences of Mr. Whitlam – Precedents and the Prerogative Power», *The Round Table*, vol. 66, PP. 135-144.

86 Robert J. Jackson et Michael T. Atkinson affirment que le Sénat amende environ 10 % des projets qui lui sont soumis (The *Canadian Legislative System*, 2e éd., 1980, Toronto, Gage, 1980, pp. 110-111). Voir aussi les études de Kunz, *op. cit.*, pp. 175-220; Campbell, *op. cit.*, pp. 9-19.

87 Voir les exemples cités par Ward, *op. cit.*, pp. 162-166.

88 McKay, *op. cit.*, p. 9. En général, toutefois, le Sénat préfère ne pas s'opposer à des mesures en faveur desquelles l'opinion publique s'est prononcée sans équivoque au cours d'une élection fédérale. Voir E. Russell Hopkins, *op. cit.*, pp. 318-319 et N. Ward, *op. cit.*, pp. 162-164.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

L'Allemagne et l'Autriche ont adopté un système fort différent de celui des fédérations parlementaires calquées sur le «modèle de Westminster». Dans ces deux pays, en effet, il a paru nécessaire de compenser le rôle que les *Länder* devaient jouer au sein du *Bundesrat* en restreignant les pouvoirs de cette assemblée. On redoutait en effet que la reconnaissance de droits équivalents aux deux branches du parlement fédéral ne débouche sur une paralysie des institutions nationales. Cette crainte était particulièrement prononcée en Allemagne, où le souvenir du régime de Weimar et de l'instabilité qu'il avait engendrée restait particulièrement fort: beaucoup voyaient d'un mauvais oeil tout ce qui pouvait risquer d'affaiblir le pouvoir central[89].

Dans ces deux pays, le statut des chambres hautes se situe en retrait sur bien des points par rapport à celui de l'Assemblée fédérale (*Bundestag*). Cette position d'infériorité est manifeste au niveau politique: parce qu'il est considéré comme une émanation des *Länder*, le *Bundesrat* n'est pas censé participer aux processus de désignation et de contrôle de l'exécutif fédéral. En Allemagne, il s'est ainsi vu priver du droit d'intervenir dans le choix du Chancelier fédéral[90]. De même, les deux textes constitutionnels prévoient que le Gouvernement fédéral n'est politiquement responsable que devant le *Bundestag*[91]. Ils prennent toutefois soin d'ajouter que le *Bundesrat* doit être «tenu au courant» par le Gouvernement de la conduite des affaires[92] ou qu'il dispose du droit d'interroger et d'interpeller les membres du Gouvernement[93].

On constate un décalage tout aussi net au niveau des attributions législatives. C'est en effet la chambre basse, et elle seule, qui vote les lois. Certes, le *Bundesrat* «participe» à la procédure législative, comme le précise l'article 50 de la loi fondamentale allemande, mais son apport est souvent limité. En Autriche comme en Allemagne, son droit d'initiative ne s'exerce que de façon indirecte: les projets qu'il adopte de sa propre initiative ne peuvent être transmis à l'Assemblée fédérale que par le gouvernement, qui peut par la même occasion faire connaître sa propre position. L'article 41 de la constitution autrichienne indique cependant

89 Voir par exemple les déclarations du leader socialiste Carlo Schmid in Pinney, *op. cit.*, p. 41.

90 Celui-ci est en effet élu par le *Bundestag* (article 63 de la Loi fondamentale).

91 Article 74 de la constitution autrichienne; articles 67 et 68 de la Loi fondamentale allemande.

92 Article 53 de la loi fondamentale allemande.

93 Article 52 de la constitution autrichienne. Voir à ce propos Douin, *op. cit.*, pp. 221-222. L'article 53 de la loi fondamentale allemande a été interprété dans le même sens; voir Jean Amphoux, *Le Chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la R.F.A.*, thèse Aix, 1960, pp. 655-657.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

bien que le pouvoir législatif proprement dit appartient à la chambre basse:

> Les lois sont proposées au Conseil national sous forme de propositions de ses membres ou de projets du gouvernement fédéral. Le Conseil fédéral peut aussi soumettre des propositions de loi au Conseil national par l'intermédiaire du gouvernement national.[94]

En règle générale, la chambre haute ne fait qu'un usage limité de ce droit[95]; la plupart des textes législatifs qui sont adoptés résultent de projets présentés par le gouvernement fédéral ou – plus rarement – par la chambre basse.

Les droits du *Bundesrat* autrichien à l'égard de ces projets sont relativement limités. On ne lui a accordé que le droit d'opposer un veto suspensif à «toute décision législative» si la majorité absolue des membres présents se prononce en ce sens[96]. Il peut de cette manière contraindre le Conseil national a procéder à une seconde lecture du même texte; toutefois, si celui-ci est approuvé en des termes identiques, la décision du Conseil national est définitive[97]. L'exercice de ce droit de veto est donc relativement rare. L'usage qui en a été fait confirme d'ailleurs la prédominance des clivages partisans au sein du *Bundesrat*: sur les 30 vetos opposés aux textes qui lui ont été soumis entre 1945 et 1971, 12 l'ont été au cours de la onzième législature (1966-1970), alors que le parti socialiste, qui était alors dans l'opposition au niveau fédéral, détenait une majorité au sein de la chambre haute[98].

Le même genre de veto est prévu par la Loi fondamentale allemande, avec cependant un correctif de taille car, si le veto opposé par le *Bundesrat* a été approuvé par les deux tiers de ses membres, il ne peut être renversé en seconde lecture au *Bundestag* que par une majorité des deux tiers des votants[99]. Les pouvoirs du *Bundesrat* allemand ne s'arrêtent

94 Voir aussi l'article 76 §1 de la loi fondamentale allemande.

95 De 1945 à 1974, le *Bundesrat* autrichien n'a utilisé son droit d'initiative qu'à douze reprises (Douin, *op. cit.*, p.230). En Allemagne, on évalue à moins de 200 le nombre des projets présentés par le *Bundesrat* entre 1949 et 1976, alors que le *Bundestag* s'est prononcé sur 4.842 projets au cours de le même période. Voir Jörn Alwes, *Participation of the Laender in Decision-Making at the Federal Level, with Special Reference to the Bundesrat*, in R.L. Mathews (ed.), *Federalism in Australia and the Federal Republic of Germany – A Comparative Study*, Canberra, Australian National University Press and Centre for Research on Federal Financial Relations, 1980, 31-43, pp. 33-35.

96 Article 42 de la constitution.

97 Les conditions d'adoption de cette seconde décision sont à peine plus strictes qu'en première lecture: seul le quorum change, passant du tiers à la moitié des membres du conseil.

98 Douin, *op. cit.*, pp. 230-234.

99 Article 77 §4 de la Loi fondamentale.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

d'ailleurs pas là. S'il a des objections à formuler à l'encontre du texte qui lui est proposé, il peut également réclamer la convocation d'une commission législative composée de membres des deux chambres, qui sera chargée de procéder à un nouvel examen de la mesure en question. Lorsque cette commission suggère des modifications au texte adopté par le *Bundestag*, celui-ci doit procéder à un nouvel examen de la loi; il reste libre de repousser les amendements proposés par la commission mais le *Bundesrat*, lui, conserve le droit d'opposer son veto à tout nouveau texte. Inversement, si la commission finit par accepter la proposition initiale sans y apporter de modification, le *Bundesrat* n'en conserve pas moins le droit d'y opposer son veto. On a visiblement souhaité offrir par là aux deux assemblées une chance de concilier leurs points de vue; il est d'ailleurs symptomatique que la Loi fondamentale ait précisé à ce propos que les membres du *Bundesrat* qui siègent dans cette commission ne sont plus tenus par les instructions de leur gouvernement[100]. La pratique semble indiquer que cette procédure a bien répondu à l'attente de ses créateurs: utilisé de façon assez régulière, le recours à cette commission d'arbitrage a permis d'éviter à de nombreuses reprises un conflit entre les deux branches du parlement fédéral[101].

Ce recours est d'autant plus utile que dans certains cas les pouvoirs de la chambre haute ne se limitent pas à un simple droit de veto. La loi fondamentale indique en effet qu'un nombre important de mesures ne peuvent être prises qu'avec l'accord du *Bundesrat*. Il s'agit pour l'essentiel de mesures susceptibles d'affecter directement les intérêts des *Länder*: modifications de la constitution[102], lois qui portent atteinte au principe de l'exécution de la législation fédérale par les *Länder*[103] ou qui affectent les ressources financières de ces derniers[104]. Au total, plus de la moitié de la législation fédérale requiert l'accord de la chambre haute. Qui plus est, il s'agit souvent de mesures d'une importance considérable; on a ainsi pu affirmer que la plupart des grandes décisions politiques prises au niveau fédéral nécessitaient au moins pour partie le consentement du *Bundesrat*[105]. C'est dire combien le poids politique des représentants des *Länder* peut être important dans la vie de la fédération.

D'une façon générale, cependant, l'importance même qu'à acquise le Bundesrat au fil des années a complètement transformé les relations entre le *Bund* et les *Länder*. Il s'est en effet avéré très rapidement qu'en raison

100 Article 77 §2.

101 Sur le fonctionnement de ce comité, voir Pinney, *op. cit.*, 77-85.

102 Article 79, § 2.

103 Articles 84 §1, 85 §1, et 87 §3.

104 Articles 105 §3, 106 §5, 107 §§ 1 et 2, 108 §3, 120a.

105 Pinney, *op. cit.*, pp. 73-74.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

des pouvoirs étendus dont elle jouissait, la chambre haute pouvait représenter un obstacle important pour le gouvernement fédéral, car elle était à même de s'opposer à un nombre important de mesures. Le Bundesrat est ainsi devenu un enjeu de taille dans les luttes partisanes au niveau fédéral. Les membres de l'assemblée étant choisis par les *Länder*, les principales formations politiques ont eu tendance à transposer leur rivalité au niveau régional. La désignation des membres du *Bundesrat* est ainsi devenue l'enjeu indirect de la plupart des élections régionales, transformées en un vote pour ou contre le gouvernement[106]. Cette évolution a naturellement contribué à resserrer les liens entre les branches régionales et nationale d'un même parti. Elle a aussi modifié considérablement le fonctionnement interne du Bundesrat: l'importance des clivages partisans y est maintenant telle que le résultat des votes sur les grands problèmes nationaux peut généralement être prédit sur la base de la répartition de ses membres entre les différentes formations politiques. De façon assez paradoxale, les pouvoirs considérables dont a été dotés cette assemblée dans l'espoir de protéger les intérêts des *Länder* ont été à la base d'un véritable processus de nationalisation de la vie politique allemande.

4. Conclusion: quatre remarques sur la réforme du Sénat belge

A l'issue de cette analyse, la notion de représentation des Etats apparaît comme un concept polymorphe, susceptible de remplir différentes fonctions institutionnelles.

La dimension territoriale de la représentation est de loin l'aspect le plus familier de la question. C'est aussi le moins typique, car le lien des représentants avec leur circonscription d'origine est loin de constituer un monopole des chambres hautes. Toutefois, ces dernières attachent peut-être à cette mission plus de prix que d'autres assemblées, en raison des droits particuliers que s'y voient reconnaître les composantes de la fédération. Grâce à ces garanties, qui vont d'un seuil de représentation minimale à une parfaite égalité en sièges, la chambre haute apparaît comme un forum où les intérêts propres de chaque région peuvent être adéquatement représentés. Il convient toutefois de constater que ces mécanismes égalitaires concernent plus les relations entre les différentes communautés que les rapports qu'elles peuvent avoir avec le pouvoir

[106] Le Chancelier Adenauer lui-même a été l'instigateur de ce processus. Voir à ce propos l'analyse de Arnold J. Heidenheimer, «Federalism and the Party System – The Case of West Germany», *American Political Science Review*, vol. LII, 1958, 809-830.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

central. C'est parce qu'elles craignaient que le poids prépondérant de certaines régions ne leur assure un contrôle décisif sur les institutions nationales que les régions les moins peuplées ont exigé des garanties de représentation; c'est en raison des mêmes craintes que certaines chambres hautes se sont vu reconnaître des prérogatives de contrôle de l'exécutif.

L'importance accordée à cet aspect territorial de la représentation a toutefois occulté une autre dimension du concept de représentation des Etats. En effet, les valeurs que ces derniers peuvent souhaiter voir prendre en compte par le pouvoir central ne se limitent pas à celles qui ont trait à leurs intérêts immédiats. Même des régions que l'histoire et la culture ont séparées, ou que des enjeux politiques ou économiques opposent, auront en commun un intérêt fondamental: voir préserver leur rôle comme collectivités publiques au sein du système politique. La chambre haute peut jouer un rôle essentiel à ce niveau, en se faisant auprès des autorités nationales le porte-parole des intérêts institutionnels des Etats membres. Il s'agit là d'une fonction de première importance, tant politique que pratique: par ce biais, la chambre haute peut contribuer au maintien d'un certain équilibre entre le centre et la périphérie, car, dans la plupart des fédérations, les questions institutionnelles représentent une composante importante de la plupart des débats politiques.

Dans l'ensemble, on ne peut cependant pas dire que le fonctionnement des chambres hautes ait répondu à cette attente. Là où elle n'est pas devenue un simple souvenir du passé, auquel on rend de temps à autres un hommage discret, cette fonction institutionnelle, qui représentait à bien des égards la principale raison d'être des chambres hautes fédérales, tend à passer au second plan. Il est évidemment difficile de tirer des enseignements de caractère général d'expériences par ailleurs aussi différentes que celles dont il a été question. Néanmoins, quelques traits communs émergent de façon relativement nette.

L'absence de liens étroits avec les autorités régionales a certainement été pour beaucoup dans l'évolution de la plupart des chambres hautes. J'ai suffisamment insisté sur ce point pour ne pas y revenir ici. Il me paraît assez clair qu'une assemblée est peu susceptible de s'acquitter de sa mission de représentation si elle n'est pas unie par des liens privilégiés à ceux qu'elle est censée représenter. Si une confirmation est véritablement nécessaire à ce propos, on notera que l'assemblée aux travaux de laquelle les composantes de la fédération sont le plus étroitement associées – le *Bundesrat* allemand – fait preuve dans ce domaine d'une efficacité beaucoup plus grande que ses consoeurs étrangères.

On ne doit toutefois pas nécessairement en conclure que la désignation des membres de la chambre haute doit être confiée aux autorités régionales pour arriver à ce résultat. L'expérience enseigne d'ailleurs que ce procédé n'est pas toujours efficace: bien qu'élus par les assemblées des

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Länder, les membres du *Bundesrat* autrichien passent pour plus soucieux des intérêts de leur parti que de ceux de leur région. D'autres moyens pourraient contribuer à sensibiliser la chambre haute aux dimensions institutionnelles des problèmes qu'elle aborde. On a suggéré l'établissement de comités de liaison entre autorités régionales et représentants d'une même région[107]; on pourrait aussi songer à encourager le cumul entre les mandats régionaux et la qualité de membre de la chambre haute. L'essentiel à cet égard est d'éviter que des intérêts d'une autre nature – je pense en particulier aux clivages partisans – n'empêchent cette assemblée de remplir le rôle de conciliation des intérêts régionaux qui doit être le sien.

Une deuxième raison de l'évolution du rôle des chambres hautes dans les systèmes fédéraux tient à ce que l'on pourrait appeler le paradoxe de Madison: aussi surprenant que cela puisse paraître au premier abord, l'importance même des pouvoirs confiés à la chambre haute peut contribuer à la soustraire à l'influence des autorités régionales. On l'a vu aux Etats-Unis, où le prestige de la fonction sénatoriale a fini par l'affranchir de la tutelle des Etats. Dans les régimes parlementaires, les partis nationaux s'efforceront de s'assurer le contrôle d'une assemblée qui pourrait entraver l'action du gouvernement: c'est ce qui s'est produit en Australie et, dans une moindre mesure, en Allemagne.

Cependant, ce processus de «nationalisation» du fonctionnement de la chambre haute peut engendrer des difficultés. Les faits sont têtus, disait Lénine: lorsque la transformation de la chambre haute ne correspond pas à l'évolution de la société, le besoin d'une forme de participation des composantes aux activités de la fédération continuera à se faire sentir. On peut ainsi penser que si, en Australie ou aux Etats-Unis, l'évolution du rôle du Sénat n'a pas engendré de véritable déséquilibre institutionnel, c'est en partie au moins en raison de l'homogénéité croissante des conditions de vie et des processus politiques dans ces deux pays[108]. Inversement, le fonctionnement du Sénat est demeuré une source constante de frustration au Canada. La raison en est simple: dans une société toujours profondément morcelée, l'absence de mécanismes de participation se fait cruellement sentir. La défense des intérêts institutionnels des provinces est essentiellement assurée par leurs gouvernements, ce qui rend les relations avec le cabinet fédéral plus conflictuelles que si une branche du parlement fédéral pouvait efficacement prendre en charge cette tâche. Qui plus est, les mécanismes

107 Trivelli, *loc. cit.*

108 En Australie, cet argument a d'ailleurs été invoqué par ceux qui plaident en faveur de l'abolition du Sénat, et notamment par le parti travailliste. Voir par exemple L.F. Crisp, *Australian National Government*, Croydon, 1967, p. 307.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

de relations intergouvernementales qui ont été mis en place pour coordonner la politique suivie par le gouvernement fédéral et les provinces pêchent par une certaine lourdeur et par un grand manque de transparence – à tel point que l'on a pu les mettre en parallèle avec des relations diplomatiques entre différents Etats souverains[109]. A chaque niveau, les assemblées parlementaires en sont pratiquement exclues: l'essentiel se décide au cours de contacts entre les différentes administrations[110]. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la plupart des projets de réforme institutionnelle attachent une importance particulière à l'établissement de mécanismes destinés à associer les provinces plus étroitement au fonctionnement du Sénat, dans l'espoir de rendre la collaboration entre les différents niveaux de pouvoirs à la fois plus souple et plus démocratique[111]. C'est là une leçon qui devrait être méditée dans les pays où la création d'une chambre des régions est envisagée.

Le débat sur la réforme du Sénat belge gagnerait en clarté si l'on prenait en compte ce genre d'éléments. Depuis le début de la réforme de l'Etat, on invoque régulièrement la nécessité de transformer la haute assemblée en une «chambre des communautés et des régions», sans toujours avoir une conscience très précise de ce que ce choix implique. Je voudrais conclure ces réflexions par quatre remarques à ce propos, sans

109 Richard Simeon, Federal-Provincial Diplomacy : The Making of Recent Policy in Canada, University of Toronto Press, 1972.

110 Pour un aperçu du fonctionnement de ces mécanismes de «government by conference», voir Donald V. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, 3e éd., Toronto, McGraw-Hill, 1980, chap. 4.

111 La plupart d'entre eux prévoient d'associer les Provinces à la désignation des sénateurs. L'ancien Premier ministre Pierre-Elliott Trudeau, qui n'avait pourtant rien d'un provincialiste forcené, en a admis très tôt la nécessité. Voir *Le Fédéralisme et la société canadienne-française*, Paris, Robert Laffont, 1968, p.53. La littérature sur ce sujet est abondante. Voir par exemple J.-C. Bonenfant, *Le Sénat*, in *Le système politique du Canada*, sous la direction de L. Sabourin, éd. de l'université d'Ottawa, 1970, 131-139; E.D. Briggs, *Reform of the Senate: A Commentary on Recent Government Proposals*, in Paul W. Fox (ed.), *Politics: Canada*, 3e éd., Toronto, McGraw-Hill, 1970, 403-412; R.M. Burns, «Second Chambers: German Experience and Canadian Needs», *Canadian Public Administration*, vol. 18, 1975, 541-568; T. D'Aquino, G.B. Doern et C. Blair, *Parliamentary Democracy in Canada - Issues for Reform*, Toronto, Methuen, 1983, 101-108; J.-Y. Morin, *Vers un nouvel équilibre institutionnel au Canada*, in P.-A. Crepeau et C.B. McPherson, *The Future of Canadian Federalism*, Toronto et Montréal, 1965, pp. 149-152. C'est notamment parce qu'elles redoutaient que l'accord de *Meech Lake* ne rende plus difficile une réforme en profondeur du Sénat canadien que certaines provinces s'y sont opposées. On notera enfin qu'en Suisse aussi, certains ont suggéré un renforcement des liens entre les cantons et le Conseil des Etats. Voir Cornu, Vodoz et Gross, *op. cit.*, p. 70.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository. © The Author(s). European University Institute.

toutefois entrer dans le détail des propositions qui ont été formulées, puisqu'elles ont déjà fait l'objet d'analyses approfondies[112].

La première remarque a trait au contexte dans lequel cette réforme doit être envisagée. Le débat centre-périphérie en Belgique est différent de celui que l'on rencontre dans la plupart des Etats fédéraux ou régionaux dans la mesure où, au lieu d'opposer le pouvoir central aux autorités régionales, comme c'est généralement le cas, il met aux prises les deux principales communautés, qui ont tendance à s'affronter à tous les niveaux, y compris au sein même des institutions nationales. La fracture communautaire des grandes familles politiques confirme et accentue cette évolution, en entraînant la disparition d'un forum de conciliation qui avait fait ses preuves par le passé[113]. Anthony Mughan décrit bien cette situation lorsqu'il affirme que, vue de l'étranger, la Belgique donne l'impression d'être «all periphery and no centre»[114]. Dans ces conditions, le débat centre-périphérie classique, avec les valeurs institutionnelles qu'il implique, a tendance à passer au second plan. Néanmoins, l'autonomie régionale a sur ce plan des effets induits: les organes communautaires et régionaux découvrent petit à petit qu'ils ont certains intérêts communs à défendre face au pouvoir central. Cela s'est vu au niveau des relations extérieures, domaine dans lequel les Exécutifs ont choisi de défendre une position non seulement identique mais commune en réponse aux prises de position du Gouvernement national.

Le rôle du Sénat doit évidemment être dessiné en tenant compte de ces éléments. L'orientation particulière du débat communautaire et la pérennité du rapport de forces entre les communautés confèrent une grande importance à l'idée de représentation paritaire des composantes que l'on retrouve dans la plupart des chambres hautes fédérales. Le Sénat ne serait pas crédible comme chambre des Etats si les minorités permanentes – francophone, mais aussi germanophone –, ne s'y voyaient pas reconnaître un poids plus grand que celui auquel la simple logique des

112 Charles Goossens, *Le bicaméralisme en Belgique et son évolution*, in *Liber Amicorum F. Dumon*, tome II, Anvers, Kluwer, 1983, 793-872; Marc Uyttendaele, «Le Sénat et la réforme des institutions», *Courrier hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, 1988, n° 1196-1197.

113 Voir les analyses de A.R. Zolberg, *Splitting the Difference : Federalization without Federalism in Belgium*, in M.J. Esman (ed.), *Ethnic Conflict in the Western World*, Ithaca, Cornell University Press, 1977, 103-142 et P.-H. Claeys, *Political Pluralism and Linguistic Cleavage; The Belgian Case*, in S. Erlich et G. Wootton (eds.), *Three Faces of Pluralism: Political, Ethnic and Religious*, Farnborough, Gower, 1980, 169-189. Voir aussi A. Pappalardo «Le condizioni della democrazia consociativa. Una critica logica e empirica», *Rivista italiana di scienza politica*, 1979, 367-405.

114 «Belgium: All Periphery and No Centre?», in Y. Mény et V. Wright (eds.), *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, Londres, Allen & Unwin, 1985, 273-299.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

nombres ne leur donnerait droit. En pratique, ce résultat pourrait être atteint de deux manières – éventuellement complémentaires –: une sur-représentation des communautés minoritaires[115] ou l'exigence d'un assentiment de la majorité des représentants de chaque communauté pour tout ou partie des décisions prises par la chambre haute[116]. A ce niveau, le caractère régional des partis politiques représente une garantie car, clivages partisans et clivages communautaires tendant à se superposer, une prédominance des premiers sur les seconds est moins probable que dans la plupart des Etats décentralisés.

Cette idée d'une sur-représentation des minorités – voire d'une parité numérique entre les grandes communautés – a parfois été critiquée. On lui reproche notamment d'être peu démocratique, dans la mesure où elle privilégierait certains groupes. A cela, on peut répondre que les raisons qui ont conduit nombre d'Etats fédéraux à opter pour ce genre de procédé militent également en faveur de son adoption en Belgique. Les particularités du fédéralisme belge, qui viennent d'être évoquées, sont telles que l'on peut penser qu'une chambre des Etats ainsi composée serait en mesure d'apporter un élément de stabilité dans les rapports entre les communautés. De façon plus générale, il me paraît utile de souligner que, tant au point de vue analytique qu'au point de vue normatif, on aurait tort d'assimiler démocratie et régime majoritaire. L'histoire offre suffisamment d'exemples de majorités opprimantes et de minorités opprimées pour nous inviter à un peu de circonspection à ce propos. D'ailleurs le fédéralisme est, à bien des égards, un régime «anti-majoritaire» par excellence, comme l'a noté W. Livingston[117], en ce sens qu'il s'accomode mal – l'exemple canadien le montre bien – d'une logique strictement majoritaire. C'est pour cette raison que la plupart des Etats fédéraux ont ressenti le besoin d'institutions spécifiques de représentation des minorités.

En outre, il est important que le Sénat puisse jouer pleinement son rôle de représentant des intérêts institutionnels des organes régionaux et communautaires, qui constitue une des fonctions essentielles des chambres hautes fédérales. Cela ne sera vraisemblable, nous l'avons vu, que si des liens étroits unissent les sénateurs aux institutions régionales. A cet égard, leur élection directe ne semble pas offrir de garanties suffisantes. Leur désignation par les Conseils régionaux ou communautaires pourrait contribuer à renforcer leur sensibilité au problèmes régionaux, étant

115 Pour ce qui est de la représentation de la Région bruxelloise et de la Communauté allemande, voir les suggestions de M. Uyttendaele, *op. cit.*, pp. 30-33.

116 Ce genre de majorité qualifiée a été envisagé pour les lois linguistiques par plusieurs projets de réforme du Sénat canadien. Voir Smiley et Watts, *op. cit.*, 126-133.

117 *Federalism and Constitutional Change*, Oxford, Clarendon Press, 1955.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

donné ce qui vient d'être dit sur la régionalisation des partis politiques. On peut toutefois se demander si le meilleur moyen de parvenir au résultat recherché ne consiste pas simplement à s'en tenir à ce qui était prévu dans la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, c'est-à-dire au cumul entre les mandats de sénateur et de conseiller régional ou communautaire[118]. Pourquoi recourir à des procédés d'élection indirecte, alors que les électeurs pourraient désigner par un même vote les membres des Conseils et les sénateurs? Ce procédé présenterait le grand avantage de permettre à la haute assemblée de conserver la légitimité qu'elle tient de son élection directe, tout en assurant une liaison étroite avec les Conseils.

Il est vrai que ce double mandat n'a pas bonne presse. On lui reproche notamment d'entretenir une confusion entre les fonctions de parlementaire national et d'élu régional[119]. Ce genre de critique révèle une méconnaissance du rôle des chambres hautes fédérées, dont la mission première est précisément de concilier intérêts régionaux et intérêt national. Plus fondamentalement, il procède d'une vision schématique du phénomène fédéral. Parce que le fédéralisme est avant tout un procédé de répartition des compétences entre différents niveaux de pouvoir, on a tendance à insister sur la nécessité d'une séparation rigoureuse entre les attributions de chaque niveau. Le principe a longtemps eu valeur de règle d'or dans certains pays[120]. On ne peut toutefois pas perdre de vue que, dans le monde d'interdépendance qui caractérise les sociétés industrielles, les autorités publiques ne peuvent coexister en s'ignorant. Morton Grodzins a illustré par la métaphore du «*marble cake*» le fait que la division initiale des compétences cédait souvent le pas à un écheveau de relations et d'influences réciproques[121]. De nombreuses cours fédérales d'ailleurs ont d'ailleurs fini par admettre que l'autonomie parfaite de

[118] Dans sa forme actuelle, l'article 24 de la loi ne vise cependant que les sénateurs élus directement. A titre transitoire, les membres de la Chambre des représentants font également partie des Conseils jusqu'à ce qu'une décision définitive ait été prise en ce qui concerne la réforme du Sénat.

[119] Cela transparaît dans l'accord de gouvernement du 2 mai 1988, dans on lit notamment que «la spécificité et la légitimité des Communautés et des Régions seront renforcées par l'élection directe de leurs conseillers et par la suppression du double mandat de membre de la chambre des représentants et de membre des Conseils.»

[120] Il suffit pour s'en convaincre de penser à l'importance du principe des «*enumerated powers*» dans la culture juridico-politique américaine. Voir à ce sujet la remarquable analyse de M. Vile, *The Structure of American Federalism*, Oxford University Press, 1968, pp. 29-35.

[121] *The American System: A New View of Government in the United States*, édité par Daniel J. Elazar, Chicago, Rand Mc Nally, 1966.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

chaque niveau relevait d'une conception trop abstraite du phénomène fédéral[122].

Ma dernière remarque est dans une large mesure un corollaire des précédentes. Dans la discussion des pouvoirs à attribuer au futur Sénat, on envisage généralement de dépouiller la haute assemblée d'une part de ses attributions actuelles. Ce choix tient en partie au caractère parlementaire du régime politique national[123]. Nous avons vu que les fédérations parlementaires réservaient toutes à la chambre basse la mise en oeuvre de la responsabilité politique du gouvernement national[124]; l'accord de gouvernement ne faillit pas à la règle[125]. Toutefois, on semble parfois croire que le point de vue spécialisé que le Sénat est censé défendre implique nécessairement une limitation de ses attributions: il est souvent question que l'essentiel de son activité soit consacré à des questions comme la révision de la constitution ou le vote de lois à caractère institutionnel. Certaines de ces propositions sont dictées par un souci d'efficacité: dans un monde où les assemblées parlementaires s'avèrent souvent incapables d'intervenir efficacement dans la vie publique, il apparaît souhaitable de ne pas alourdir le processus décisionnel en instituant une assemblée qui, en raison de son recrutement ou de son mode de votation, pourrait contraindre le Gouvernement national à élargir la base de consensus dont il dispose pour faire adopter certains projets.

Toutefois, cette approche néglige un aspect important du problème. Si le Sénat doit assumer un rôle spécifique de représentation, il ne pourra s'en acquitter qu'à condition de disposer de pouvoirs suffisants. Or les questions qui font intervenir des intérêts essentiels des deux grandes communautés ou des autorités régionales ne se limitent pas – et il s'en faut de beaucoup – aux projets à caractère institutionnel. L'évolution de la société belge est telle qu'il n'y a guère de question qui ne soit pas susceptible de donner lieu à des difficultés à des difficultés à caractère communautaire. Raison de plus pour ne pas alourdir le processus décisionnel, penseront certains. Mais on pourrait répondre: raison de plus pour mettre en place des mécanismes destinés à renforcer le caractère consensuel de la prise de décision. L'exemple du Canada, que j'ai évoqué

122 Geoffrey Sawer voit là une évolution fondamentale du concept même de fédéralisme. Voir son *Modern Federalism*, Carlton, Pitman, 1976, chap. 8.

123 Dans le régime présidentiel américain ou dans le régime collégial suisse, une responsabilité politique directe de l'exécutif devant le Parlement est par hypothèse exclue.

124 Cela n'exclut pas que la chambre haute puisse disposer de certaines modalités de contôle (interpellations, questions, etc.). Pour des propositions précises à propos du Sénat belge, voir M. Uyttendaele, *op. cit.*, pp. 45-48.

125 «A chaque niveau, le contrôle politique de l'Exécutif relève d'une seule assemblée. Le contrôle du Gouvernement central sera assuré par la Chambre. Il en sera de même pour les budgets.»

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

plus haut, nous rappelle cette vérité simple: plus un état est profondément divisé, plus la nécessité d'associer ses composantes à la prise de décision se fait sentir. Si des procédés institutionnalisés de collaboration font défaut, des mécanismes *ad hoc* doivent être établis. Il y a tout lieu de penser qu'il en ira de même en Belgique: si l'on n'assure pas une liaison étroite entre le niveau régional et le niveau national par le biais du Sénat, la collaboration fédérale devra emprunter des chemins plus détournés et, fort probablement, moins démocratiques.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

EUI WORKING PAPERS

EUI Working Papers are published and distributed by the
European University Institute, Florence

Copies can be obtained free of charge – depending on the availability of stocks – from:

The Publications Officer
European University Institute
Badia Fiesolana
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy

Please use order form overleaf

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Publications of the European University Institute

To The Publications Officer
European University Institute
Badia Fiesolana
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy

From Name . . . . . .

Address . . . . . .
. . . . . .
. . . . . .
. . . . . .
. . . . . .

❒ Please send me a complete list of EUI Working Papers
❒ Please send me a complete list of EUI book publications
❒ Please send me the EUI brochure Academic Year 1990/91

Please send me the following EUI Working Paper(s):

No, Author . . . . . .
Title: . . . . . .
No, Author . . . . . .
Title: . . . . . .
No, Author . . . . . .
Title: . . . . . .
No, Author . . . . . .
Title: . . . . . .

Date . . . . . .

Signature . . . . . .

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

89/412
Gianna GIANNELLI/
Gøsta ESPING-ANDERSEN
Labor Costs and Employment in the Service Economy

89/413
Francisco S. TORRES
Portugal, the EMS and 1992: Stabilization and Liberalization

89/414
Gøsta ESPING-ANDERSEN/
Harald SONNBERGER
The Demographics of Age in Labor Market Management

89/415
Fritz von NORDHEIM NIELSEN
The Scandinavian Model: Reformist Road to Socialism or Dead End Street?

89/416
Joerg MAYER
Reserve Switches and Exchange-Rate Variability: The Presumed Inherent Instability of the Multiple Reserve-Currency System

89/417
José P. ESPERANÇA/Neil KAY
Foreign Direct Investment and Competition in the Advertising Sector: The Italian Case

89/418
Luigi BRIGHI/Mario FORNI
Aggregation Across Agents in Demand Systems

89/419
H. U. JESSURUN d'OLIVEIRA
Nationality and Apartheid: Some Reflections on the Use of Nationality Law as a Weapon against Violation of Fundamental Rights

89/420
Corrado BENASSI
A Competitive Model of Credit Intermediation

89/421
Ester STEVERS
Telecommunications Regulation in the European Community: The Commission of the European Communities as Regulatory Actor

89/422
Marcus MILLER/Mark SALMON
When does Coordination pay?

89/423
Marcus MILLER/Mark SALMON/
Alan SUTHERLAND
Time Consistency, Discounting and the Returns to Cooperation

89/424
Frank CRITCHLEY/Paul MARRIOTT/Mark SALMON
On the Differential Geometry of the Wald Test with Nonlinear Restrictions

89/425
Peter J. HAMMOND
On the Impossibility of Perfect Capital Markets

89/426
Peter J. HAMMOND
Perfected Option Markets in Economies with Adverse Selection

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

89/427
Peter J. HAMMOND
Irreducibility, Resource
Relatedness, and Survival with
Individual Non-Convexities

89/428
Joanna GOYDER
"Business Format" Franchising
and EEC Competition Law

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

EUI Working Papers as from 1990

As from January 1990, the EUI Working Papers Series is divided into six sub-series, each series will be numbered individually (e.g. EUI Working Paper LAW No 90/1).

September 1990

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Working Papers in Law

LAW No. 90/1
David NELKEN
The Truth about Law's Truth

LAW No. 90/2
Antonio CASSESE/Andrew CLAPHAM/Joseph H.H. WEILER
1992 – What are our Rights? Agenda for a Human Rights Action Plan

LAW No. 90/3
Sophie PAPAEFTHYMIOU
Constructivist Epistemology of Law

LAW No. 90/4
Joachim WUERMELING
Legislativer Trilog im Institutionellen Dreieck der Europäischen Gemeinschaft. Das Verfahren der Zusammenarbeit nach Artickel 149 Absatz 2 EWGV.

LAW No. 90/5
Renaud DEHOUSSE
Représentation territoriale et représentation institutionnelle: réflexions sur la réforme du Sénat belge à la lumière des expériences étrangères

LAW No. 90/6
J. KORTE (ed.)/
A. E. KELLERMANN/
W. M. LEVELT-OVERMARS/
F. H. M. POSSEN
Primus Inter Pares: The European Court and National Courts. The Follow-up by National Courts of Preliminary Rulings ex Art. 177 of the Treaty of Rome: A Report on the Situation in the Netherlands

Working Papers in European Cultural Studies

ECS No. 90/1
Léonce BEKEMANS
European Integration and Cultural Policies. Analysis of a Dialectic Polarity

ECS No. 90/2
Christine FAURE
Intellectuelles et citoyenneté en France, de la révolution au second empire (1789-1870)

Working Papers of the European Policy Unit

EPU No. 90/1
Renaud DEHOUSSE /Joseph H.H. WEILER
EPC and the Single Act: From Soft Law to Hard Law?

EPU No. 90/2
Richard N. MOTT
Federal-State Relations in U.S. Environmental Law: Implications for the European Community

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

EPU No. 90/3
Christian JOERGES
Product Safety Law, Internal Market Policy and the Proposal for a Directive on General Product Safety

EPU No. 90/4
Martin WESTLAKE
The Origin and Development of the Question Time Procedure in the European Parliament

Working Papers in Economics

ECO No. 90/1
Tamer BAŞAR/Mark SALMON
Credibility and the Value of Information Transmission in a Model of Monetary Policy and Inflation

ECO No. 90/2
Horst UNGERER
The EMS – The First Ten Years
Policies – Developments – Evolution

ECO No. 90/3
Peter J. HAMMOND
Interpersonal Comparisons of Utility: Why and how they are and should be made

ECO No. 90/4
Peter J. HAMMOND
A Revelation Principle for (Boundedly) Bayesian Rationalizable Strategies

ECO No. 90/5
Peter J. HAMMOND
Independence of Irrelevant Interpersonal Comparisons

ECO No. 90/6
Hal R. VARIAN
A Solution to the Problem of Externalities and Public Goods when Agents are Well-Informed

ECO No. 90/7
Hal R. VARIAN
Sequential Provision of Public Goods

ECO No. 90/8
T. BRIANZA/L. PHLIPS/
J.-F. RICHARD
Futures Markets, Speculation and Monopoly Pricing

ECO No. 90/9
Anthony B. ATKINSON/
John MICKLEWRIGHT
Unemployment Compensation and Labour Market Transitions: A Critical Review

ECO No. 90/10
Peter J. HAMMOND
The Role of Information in Economics

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

ECO No. 90/11
Nicos M. CHRISTODOULAKIS
Debt Dynamics in a Small Open Economy

ECO No. 90/12
Stephen C. SMITH
On the Economic Rationale for Codetermination

ECO No. 90/13
Elettra AGLIARDI
Learning by Doing and Market Structures

ECO No. 90/14
Peter J. HAMMOND
Intertemporal Objectives

ECO No. 90/15
Andrew EVANS/Stephen MARTIN
Socially Acceptable Distortion of Competition: EC Policy on State Aid

ECO No. 90/16
Stephen MARTIN
Fringe Size and Cartel Stability

Working Papers in History

HEC No. 90/1
Elisabeth ELGAN/Jan GRÖNDAHL
Single Mothers in Early Twentieth Century Sweden:Two Studies

HEC No. 90/2
Jean-Pierre CAVAILLE
Un théâtre de la science et de la mort à l'époque baroque: l'amphithéâtre d'anatomie de Leiden

Working Papers in Political and Social Sciences

SPS No. 90/1
Reiner GRUNDMANN/Christos MANTZIARIS
Habermas, Rawls, and the Paradox of Impartiality

SPS No. 90/2
Hans-Peter BLOSSFELD/Ursula JAENICHEN
Educational Expansion and Changes in Women's Entry into Marriage and Motherhood in the Federal Republic of Germany

SPS No. 90/3
Nico WILTERDINK
Where Nations Meet: National Identities in an International Organisation

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.