

LE PROBLEME DU BICAMERISME DANS LA FUTURE CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE DE POLOGNE

Zdzisław Jarosz*

I. Le problème fondamental de la structure du parlement dans la future Constitution de la République de Pologne ne se ramène pas au dilemme: une chambre ou deux. En effet, si l'on opte pour un parlement bicaméral, il se pose une autre question, non moins importante, sur le caractère de la seconde chambre. A ce propos, du moins théoriquement, deux conceptions, essentiellement différentes, entrent en jeu: soit une chambre ayant le caractère d'une classique représentation politique, soit d'une représentation d'intérêts sociaux particuliers, composée de représentants des institutions et organisations capables d'exprimer ces intérêts d'une façon particulière.

Chacune de ces conceptions peut connaître des variantes structurales et fonctionnelles. Ainsi, s'agissant de la conception du Sénat en tant que chambre «politique», outre les divers principes de sa désignation, on peut parler d'un bicamérisme égal ou inégal en droits, considérant aussi bien le champ de compétences de la première chambre par rapport à la seconde que son degré d'influence sur les décisions et actes adoptés par les deux chambres. Dans le cas d'une seconde chambre conçue comme représentation d'intérêts particuliers, on peut parler aussi d'une diversité, qui se reflète, dans un certain sens, dans des dénominations telles que «chambre d'autogestion» (entendue comme représentation des collectivités locales), «chambre sociale et d'autogestion» ou «chambre socio-économique».

L'on sait aussi que la tradition historique du bicamérisme dans les Etats unitaires, tradition qui, dans une certaine mesure, reste encore vivante à l'époque contemporaine, nous autorise à parler du rôle différencié du Sénat, se traduisant par des formules telles que «haute chambre» ou «chambre supérieure» (entendue jadis littéralement comme la chambre des «nés en haut lieu», ou «bien-nés»), «chambre de résistance» ou «chambre de réflexion». Mais dans ce cas il s'agit bien moins de solutions constitutionnelles (bien que cela puisse se traduire dans les règles de formation de cette chambre) que plutôt du rôle pratique du Sénat, devant exprimer son sens politique et en même temps sa raison d'être au plan social.

S'agissant de projets de la future Constitution de la République de Pologne, une certaine complication apparaît aussi du fait que - comme nous en reparlerons plus loin - toutes les forces politiques ayant officiellement présenté leurs projets n'ont pas pleine-

* Professeur de droit constitutionnel à l'Université de Varsovie.

ment précisé leur option en la matière qui nous intéresse. Il faut donc, dans ce cas, avoir recours à d'autres sources d'information, permettant de présumer quelles positions et opinions seront effectivement présentées au cours des travaux sur le projet de la future Constitution.

II. Les variantes de solutions théoriques susmentionnées se présentent bien plus modestement dans les projets de Constitution officiellement introduits (et non retirés)¹.

Formellement, elles se laissent réduire à deux possibilités: deux chambres ou une seule. Quant à la première option, qui est celle de la majorité de projets (5 sur 7), elle reflète essentiellement, dans presque tous les cas, le type du bicamérisme qui s'est formé sur la base de l'amendement d'avril 1989 et de la «petite Constitution», avec quelques rectifications plus ou moins notables concernant la structure ou les fonctions du Sénat (seul le projet de la Confédération de la Pologne indépendante présente une conception différente).

1. Les solutions du projet de l'Union de Liberté sont une réplique fidèle du modèle en vigueur. Les trois autres projets - présidentiel, sénatorial et celui de «Solidarność» - prévoient le maintien de la seconde Chambre dans sa forme actuelle, avec un certain nombre de modifications déterminées.

En ce qui concerne la structure du Sénat, il s'agit notamment de l'avancement de la limite d'âge pour les électeurs (25 ans dans le projet présidentiel) et pour les éligibles à cette Chambre (30 ans, et même 35 dans le projet civique), de la prolongation de la législature (5 ans dans le projet civique) ou du mandat du sénateur (6 ans dans le projet sénatorial) et aussi, selon le projet sénatorial, du renouvellement par moitié du Sénat tous les 3 ans. Les projets civique et sénatorial prévoient également que le Sénat ne pourrait en aucun cas être dissous avant la fin de la législature.

Quant aux aspects fonctionnels, il s'agit, premièrement, de renforcer l'importance des amendements ou du refus du Sénat à l'égard des «projets de lois» votés par la Diète, lesquels amendements ou refus ne pourraient être repoussés par la Diète qu'à majorité qualifiée (onze vingtièmes dans le projet présidentiel, trois cinquièmes dans le projet civique et deux tiers dans celui du Sénat). Selon le projet civique, le Sénat ne participerait pas à l'adoption des lois budgétaires et des délégations à rendre des décrets-lois.

Deuxièmement, il s'agit d'étendre les attributions de cette Chambre à des fonctions, telles que la nomination de l'ombudsman et d'une partie du Tribunal Constitutionnel (projet civique et sénatorial), la subordination au Sénat de la Chambre Suprême de Contrôle (projet civique), le droit d'adresser des questions au gouvernement (projet sénatorial). Le projet civique prévoit aussi le droit du Sénat de désigner, en son sein, des membres du Tribunal appelé à statuer sur la responsabilité constitutionnelle et pénale ¹

¹ Rappelons qu'il s'agit de projets introduits par des groupes parlementaires de députés et de sénateurs de la Confédération de la Pologne indépendante, de l'Alliance de la Gauche démocratique, de l'Union de Liberté, du projet commun des clubs du Parti Paysan Polonais et de l'Union du Travail, du projet élaboré par la Commission constitutionnelle du Sénat de la 1ère législature, introduit par un groupe de députés et de sénateurs, du projet introduit par le Président de la République et de celui du Syndicat «Solidarność», introduit comme projet d'initiative civique.

du Président de la République, et la fonction juridictionnelle de statuer au complet - excepté seulement les membres du Tribunal - en seconde instance dans cette procédure.

Aux termes du projet sénatorial, le rôle du Sénat, ou plus exactement des sénateurs, serait accru du fait que les Chambres réunies en «Sejm» auraient entre autres le droit d'entendre les candidats à la présidence de la République. En revanche, d'après le projet présidentiel, le rôle des deux Chambres serait quelque peu dégradé, en raison de la position sensiblement renforcée du Président de la République, entre autres aux dépens du parlement.

2. On trouve une conception radicalement différente du bicamérisme, dont celle du Sénat, dans le projet de la Confédération de la Pologne Indépendante (KPN). Outre la composition spécifique du Sénat (105 «châtelains élus au suffrage direct dans les circonscriptions électorales» et 7 ministres et 12 voïévodes nommés par le Président de la République), la principale nouveauté de ce projet consiste avant tout en une nette séparation, voire un renversement en quelque sorte des rôles typiques et traditionnels des deux Chambres. La «Chambre des Députés» s'adonnerait exclusivement, et sans participation du Sénat, à «créer le droit», tandis que le Sénat, qui «travaille sans discontinuer», exercerait le contrôle largement entendu «des activités du Gouvernement et de l'administration de l'Etat». Réunies avec le Président de la République en Sejm, les deux Chambres parlementaires exerceraient conjointement certaines fonctions fondamentales, aussi bien législatives que de contrôle.

C'est là une idée fort originale et plutôt inconnue des normes constitutionnelles des Etats démocratiques contemporains.

3. Comme nous l'avons déjà signalé, un parlement à chambre unique est proposé dans deux projets: celui du groupe parlementaire de l'Alliance de la Gauche Démocratique (SLD) et le projet commun du Parti Paysan Polonais (PSL) et de l'Union du Travail (UP). Il convient toutefois de remarquer que les deux groupements n'ont pas pour autant tranché de leur position sur la question du parlement à une ou deux chambres.

Il est en effet caractéristique que même à présent, après la présentation définitive des projets de constitution, de nombreux et éminents représentants du PSL renouent avec une longue tradition du mouvement paysan en se prononçant non pas pour la suppression pure et simple du Sénat mais en faveur de son remplacement par une chambre d'autogestion².

Il est aussi très significatif que, dans une publication de la collection „Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej» [La vision du parlement dans la nouvelle constitution de la République de Pologne³, Aleksander Łuczak, le vice-premier ministre et membre de la direction du PSL, a basé la présentation de la position de son

² Cf. par exemple les déclarations du président du Sénat A. Struzik au séminaire sur le bicamérisme, organisé au Sénat, dans: *Zagadnienie dwuizbowości w europejskich systemach, parlamentarnych* [Le problème de bicamérisme dans les systèmes parlementaires européens] *Séminaire, Varsovie, 26-27 avril 1994* (Stenogramme). Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, S-2, juin 1994, p. 2 et 54-55.

³ Wyd. Sejmowe, Varsovie 1994, p. 11-13 et 22-23.

parti en la matière non pas sur le projet officiel, mais sur un projet de constitution élaboré et publié par le PSL en 1990, lequel prévoyait précisément la création d'une Chambre d'Autogestion à la place du Sénat⁴. Il est donc fondé de prévoir que les représentants de ce parti soutiendront le même point de vue au cours des futures travaux constitutionnels.

Ajoutons que cette proposition non seulement modifie le nom de la Seconde Chambre, la procédure de son élection («par l'électorat composé de membres des conseils municipaux, en son sein») et prévoit l'exposé annuel devant la Diète des opinions de la Chambre sur certaines questions socio-économiques à l'échelle régionale, mais aussi présuppose la structure et les compétences législatives de cette Chambre fort analogues à celles du Sénat de 1990. Signalons également une certaine incohérence entre la conception générale de la Chambre d'Autogestion qui, selon le projet, serait «la représentation de toutes sortes d'organismes autogérés», et la règle de l'élection des «députés» à cette chambre, exclusivement par les membres des organes d'autonomie locale (territoriale).

La problématique d'une représentation distincte des intérêts particuliers - en l'espèce socio-économiques - est présente aussi, dans un certain sens, dans le projet SLD, sans qu'il y s'agisse toutefois d'une seconde chambre du parlement. En revanche, on y trouve l'idée d'une «Chambre Nationale d'Economie et de Travail», en tant que «représentation des travailleurs et des employeurs ainsi que de l'autogestion professionnelle, à fonctions principalement consultatives, mais dotée du droit d'initiative législative (sauf la loi de finances).

Dans ce cas également, la construction de cet organisme et la définition de ses fonctions trahissent une certaine incohérence, par exemple entre son rôle en matière de «coopération des travailleurs, des employeurs et du gouvernement» et l'absence d'une représentation officielle du gouvernement en son sein. Ou encore le sens obscur de la «concertation de positions» des organisations qui y sont représentées, ainsi que des autorités publiques «sur la direction de la vie économique et sociale du pays». Cependant, du point de vue qui nous intéresse, il est important que, en dépit de l'opinion formelle en faveur de la chambre unique, de la vision véhiculée par ces deux projets ne disparaît aucunement la question d'une distincte représentation d'organismes autonomes ou socio-économique, éventuellement aussi sous forme d'une seconde chambre du parlement. (Il est caractéristique que dans la collection précitée, la Chambre Nationale d'Economie et de Travail est également envisagée - par le député Jerzy Jaskiernia - dans le contexte de la structure du parlement.)⁵.

En somme, il est donc légitime d'affirmer que dans les projets de Constitution, outre la question fondamentale: une chambre ou deux, apparaît le problème du remplacement du Sénat par une représentation d'organismes autonomes ou socio-économiques.

III. Avant de prendre position sur ces problèmes il faut au préalable se référer à certains faits établis concernant le bicamérisme dans les Etats contemporains.

⁴ Cf. le texte du projet PSL dans: *Projekty konstytucyjne 1989-1991* [Les projets constitutionnels 1989 - 1991] sous la dir. de M. Kallas, Wyd. Sejmowe, Varsovie 1992, p. 117-140 (en particulier art. 48 et 50-51).

⁵ Cf. J. Jaskiernia, «Wizja parlamentu w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej» [La vision du parlement dans la nouvelle Constitution de la République de Pologne], Wyd. Sejmowe, Varsovie 1994, p. 22-24.

Constatons d'abord (ce qui fut pertinemment souligné pendant le séminaire sus-mentionné au Sénat⁶), ceci: alors que la «première» chambre, élue au suffrage universel et indirecte, est l'élément indispensable de tout système de démocratie politique, l'existence de la seconde chambre n'est aucunement nécessaire au fonctionnement de ce système. A plus forte raison, la forme de cette institution ne saurait-elle être préconçue.

On sait également que le bicamérisme du «pouvoir législatif» fut historiquement conditionné, d'une part, par ce que Montesquieu - ce partisan du «gouvernement modéré» - qualifiait de collaboration indispensable, dans l'exercice du pouvoir, des éléments démocratique et aristocratique. Dans le système politique de l'Angleterre de l'époque, ce fameux modèle de la séparation des pouvoirs, le premier de ces éléments était personnifié par la Chambre des Communes, et le second par la Chambre des Lords. D'autre part la division du parlement en deux chambres fut conditionnée aussi par la supériorité «naturelle» du pouvoir législatif sur l'exécutif, ce qui devait justifier - pour assurer l'équilibre entre les deux - l'insertion dans la structure du pouvoir législatif des mécanismes internes freinant ou affaiblissant son efficacité d'action. Napoléon l'avait fort bien compris, en prévoyant dans la Constitution de l'An VIII (1799) non pas deux mais quatre chambres parlementaires, dont la première rédigeait des projets de lois, la deuxième délibérait sur ces projets, la troisième les adoptait (sans débat), et la quatrième (Sénat) contrôlait leur conformité avec la Constitution et pouvait éventuellement apporter à celle-ci des amendements indispensables.

Un autre argument classique en faveur du bicamérisme c'était, nous le savons, la thèse affirmant la nécessité de modération par la chambre supérieure (élue toujours selon une procédure moins démocratique) des actes de la chambre «populaire», trop vulnérable, d'après cette opinion, car susceptible de céder aux pressions de la «démagogie sociale».

A présent toutefois ceci ne présente plus qu'un intérêt presque uniquement historique. Au 20^{ème} siècle, quand la procédure d'élection de la haute chambre, elle aussi, est démocratique et quand par ailleurs - en raison, entre autres, de fonctions nouvelles et plus vastes de l'Etat - la position du pouvoir exécutif est devenue en quelque sorte naturellement prépondérante, l'importance constitutionnelle de cette chambre dans les Etats unitaires a nettement commencé à faiblir. Dans certains cas, même dans des Etats de démocratie «classique» (par exemple en France, lors de l'adoption de la Constitution de la IV^e République), on avait même tenté de la supprimer⁷.

⁶ L. Garlicki, «Dwuizbowość parlamentu w świecie współczesnym» [Le bicamérisme dans le monde contemporain], texte du rapport dans: *Zagadnienia dwuizbowości...*, op. cit., p. 2 et suiv.

⁷ Rappelons que le projet de Constitution de la IV^e République de 1946, adopté par la première Constituante (repoussé au référendum), prévoyait le parlement à chambre unique, et dans le texte définitivement adopté de cette Constitution la seconde chambre avait un caractère résiduaire. Pour plus de détails cf. J. Zakrzewska, *Spór o parlament w Konstytucjach Francji i Włoch po drugiej wojnie światowej* [La controverse sur le parlement dans les Constituantes de France et d'Italie après la Seconde Guerre mondiale], PWN, Varsovie 1961, p. 107-122 et 181-188, et J. Stembrowicz, «Izba Druga w systemie powojennej Francji» [La Seconde Chambre dans le système constitutionnel de la France d'après-guerre], *Państwo i Prawo* 1951, p. 8-9.

Il est caractéristique aussi que dans un manuel français de droit constitutionnel⁸, l'historique contemporain de cette institution figure sous le titre «Le déclin du bica-mérisme», tandis que la situation de la haute chambre britannique est décrite sous le titre «L'interminable agonie de la Chambre des Lords». Et l'on retrouve le même ton dans le titre du chapitre consacré au Sénat français: «Grandeur, mort et résurrection de la Seconde Chambre en France (1875-1958)». Et l'on sait que cette résurrection en 1958 était liée aux espoirs du général de Gaulle d'avoir dans le Sénat un puissant soutien politique. Mais, lorsque ses espoirs s'étaient avérés vains, de Gaulle a lui-même essayé, en 1969, de supprimer le Sénat tel qu'il existait à l'époque, bien que le référendum organisé à cet effet, n'eût pas donné de résultats escomptés, en raison de la situation politique après les événements de mai 1968⁹.

Si l'on veut, donc, donner un tableau fidèle de la situation en la matière, on ne saurait se borner à des approches statistiques - et statiques - dont il résulte que le bica-mérisme se maintient dans la majorité des Etats démocratiques. Il faut aussi prendre en considération les tendances qui se manifestent dans les pays unitaires. Or ces tendances témoignent non seulement d'un affaiblissement sensible de la position de la Seconde Chambre en Grande Bretagne ou en France,^{10 11} de ses fonctions très réduites en Espagne ou dans les Pays-Pas ou enfin, de la quasi-totale disparition du bicamérisme dans les pays Scandinaves. Il est symptomatique aussi que dans la grande majorité des Etats de l'Europe Centrale et Orientale, où les solutions constitutionnelles sont bel et bien inspirées des systèmes des pays occidentaux, cette institution n'a pas été adoptée¹¹. Et là où elle a été exceptionnellement acceptée, comme dans la République Tchèque (où, du reste, le Sénat n'est pas encore en fait institué), son utilité fait l'objet de vives controverses¹².

Il semble donc qu'on peut à juste titre affirmer que la seconde chambre - ayant subi un affaiblissement sensible de sa position - continue à se maintenir dans les pays unitaires, à système politique consolidé depuis longtemps, notamment grâce à l'influence d'une tradition historique déterminée et à une inertie naturelle de solutions constitutionnelles. Tandis que là où apparaissent des solutions constitutionnelles nouvelles, son opportunité est, en règle générale, contestée¹³.

⁸ B. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris 1994, p. 248 et suiv.

⁹ Sur les causes politiques générales du résultat négatif de ce référendum cf. *ibid.*, p. 437-438.

¹⁰ La position et le rôle plus faibles que l'on n'avait présupposé du Sénat dans la V^e République Française, résultent tant de dispositions constitutionnelles que de la pratique; cf. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji* [Le régime politique de la France], PWN, Varsovie 1992, p. 191-196.

¹¹ Ceci concerne aussi les républiques asiatiques ex-soviétiques.

¹² Cf. M. Kruk, dans: *Konstytucja Republiki Czeskiej* [La Constitution de la République Tchèque], Wyd. Sejmowe, Varsovie 1994 («Introduction», p. 27), et K. Skotnicki, dans: *Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992* [La Constitution de la République Tchèque du 16 décembre 1992], Wyd. Uniw. Łódzkiego 1994 («Introduction», p. 7). Une controverse analogue a lieu également en Espagne, cf. T. Mołdawa, *Kortezy Generalne Hiszpanii* [Les Cortès d'Espagne], série «Parlamenty», Wyd. Sejmowe, Varsovie 1992, p. 10 et la bibliographie y citée.

¹³ Il y a 20 ans déjà un spécialiste suisse en la matière (L. Trivalli, *Le bicamérisme*, Lausanne 1975) remarquait que les parlements à deux chambres n'étaient pas prédominants. Sur les 146 Etats qui ont fait l'objet de ses investigations, 57 seulement avaient cette structure (y compris 20 Etats fédéraux). La prédominance cer-

IV. L' on sait qu'à la suite des travaux préparatoires d'une nouvelle Constitution, en Pologne également le problème du bicamérisme est l'un des plus controversés. Les arguments avancés contre le maintien du Sénat sous sa forme traditionnelle ont à la fois un caractère «universel» et un caractère spécifique propre à la place du Sénat dans notre système politique.

Dans la première catégorie il y a lieu de classer notamment les arguments évoqués plus haut: la chambre supérieure est de nos jours une institution anachronique, tant comme représentant des milieux conservateurs (anciennement de l'aristocratie), refrénant le radicalisme excessif de la chambre inférieure, que dans son rôle de frein interne, affaiblissant le pouvoir législatif au nom de l'«équilibre des pouvoirs». Etant donné que le système d'élection de la seconde chambre s'est également démocratisé, on doute toujours de l'opportunité et du bien-fondé de la coexistence de deux représentations à caractère politique, désignées sur la base de principes analogues et de composition quasi identique. Ce doute, s'exprimait naguère en Pologne par la sentence «Le Sénat est soit non démocratique, soit inutile».

Pour illustrer cette maxime, on pourrait évoquer le rôle historique spécifique de Sénat de la première législature, désigné à la suite des élections entièrement libres, tandis que la composition de la Diète (Sejm), élue en 1989, était fondée sur le contrat de la «table ronde» et de ce fait - entièrement différente. A présent, le Sénat ne remplit plus de rôle politique particulier, car les élections à la Diète également sont entièrement libres, ce qui se traduit par la composition politique quasi identique des deux chambres, après les élections de septembre 1993¹⁴.

Parmi d'autres arguments contre le maintien, dans la nouvelle Constitution, du Sénat dans sa forme actuelle¹⁵, on mentionne:

1. la déformation non justifiée de la représentation parlementaire, résultant de l'élection d'un même nombre de sénateurs dans presque toutes les voïvodies, alors que la Pologne n'est pas un Etat fédéral;

2. le ralentissement inutile du processus législatif, notamment face à la nécessité d'une refonte rapide du système juridique, dont la qualité et le niveau législatifs peuvent être assurés plus efficacement et à moindre frais d'une autre façon;

3. le risque d'affaiblissement de la législature par le bicamérisme, la nécessité d'assurer, dans la future Constitution, une position puissante et la stabilité du pouvoir exécutif;

4. les tendances d'évolution qui se manifestent de façon particulièrement vigoureuse dans notre région géographique, voire dans tous les Etats de la «nouvelle démocratie»

taine du système de la chambre unique résulte principalement - écrit-il - «de sa vaste réception par les républiques populaires et les jeunes Etats du Tiers Monde» (p. 122, les données détaillées par régions géographiques - p. 63-67).

¹⁴ Ce que fait remarquer aussi J. Jaskiernia, «Wizja...», op. cit., p. 19.

¹⁵ Cf. notamment J. Jaskiernia, «Spór o strukturę przyszłego parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej» [La controverse sur la structure du futur parlement de la République de Pologne], *Mysł Socjaldemokratyczna* 1991, N° 1, p. 70-83, et «Les motifs du projet de Constitution de la RP» élaboré sous la dir. du prof. S. Zawadzki, dans: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt* [Constitution de la République de Pologne. Projet], Wyd. Uniw. Warszawskiego, 1990, p. 95-97.

(le Portugal et aussi, dans un certain sens, l'Espagne) et qui consistent à abandonner peu à peu le bicamérisme traditionnel.

Les contre-arguments des partisans de la conception actuelle du Sénat, chambre politique, semblent moins convaincants. Souvent, ils ne consistent qu'à invoquer l'avis d'autres partisans de cette même conception. Parfois on oublie aussi que les arguments en faveur du bicamérisme traditionnel d'il y a cent ans ne sont plus forcément valables aujourd'hui. Et ceux qui trouvent que les conflits entre la Diète et le Sénat par exemples, pourraient même être utiles comme alternative des conflits politiques extraparlimentaires et que la création, à la place du Sénat, d'une représentation d'un autre caractère serait une solution fâcheuse, permettant de transférer au parlement des conflits sociaux déterminés¹⁶, ils semblent pêcher par leur partialité.

Cette argumentation a aussi, trop souvent, un caractère défensif, car elle consiste à polémiquer avec les arguments des adversaires de cette conception¹⁷. Rarement, en revanche, on recourt aux arguments positifs, qui se laissent ramener - tout bien considéré - à deux affirmations suivantes:

1. en Pologne, le Sénat a une tradition historique de plusieurs siècles et serait même un «symbole de l'Indépendance»;
2. dans le système politique actuel, le Sénat, «Chambre à réflexion», exerce une influence avantageuse sur la qualité du droit statué.

Cependant, ces arguments non plus ne sont point indiscutables car, mis à part le rôle du Sénat dans le Sejm de la République des nobles (aujourd'hui il serait difficile de renouer avec cette tradition), il apparaît que cette institution avait une existence assez brève dans la Pologne indépendante (plus longue dans les organismes étatiques créés après les partages). Et le premier parlement après le recouvrement de l'indépendance en 1918 était, rappelons-le, à chambre unique. Il serait difficile aussi de prétendre que le Sénat, construit par la Constitution de mars 1921 sur la base d'un compromis, atteint au prix de concessions réciproques importantes par les partisans de la seconde chambre vieux style et ceux de la chambre unique (ou, éventuellement, de la Chambre du Travail), ait joué un rôle particulièrement notable dans la vie politique de la II^e République, tant du point de vue de sa position constitutionnelle que de son activité pratique. Et quant au Sénat de la Constitution de 1935, il vaut mieux ne pas l'évoquer dans le contexte des traditions constitutionnelles démocratiques.

Il est difficile d'évaluer le rôle du Sénat consistant à assurer la bonne qualité de la législation. En tout cas, les chiffres cités¹⁸ à l'appui d'une contribution positive à cet égard ne montrent pas, même numériquement, que ce rôle soit imposant. Il résulte en effet des données statistiques que le Sénat de la I^{ère} législature n'avait proposé des

¹⁶ Cf. B. Banaszak, «Czy Polsce potrzebna jest druga izba» [La Pologne a-t-elle besoin d'une seconde chambre], *Przegląd Sejmowy* 1991, N° 2, p. 13,15,16.

¹⁷ Cf. p.ex. Z. Witkowski, «Problematyka samorządowa w projektach przyszłej Konstytucji RP» [La problématique relative à l'autogestion dans les projets de la future Constitution de la RP] dans *Dyskusja nad rolą drugiej izby parlamentu* [Discussion sur le rôle de la Seconde Chambre du Parlement], BSA Kancelarii Senatu. Seria Materiały, M-203, novembre 1993, p. 31-38.

¹⁸ B. Banaszak, *op. cit.*, p. 41.

amendements qu'à 84 sur 248 lois adoptées (soit un tiers), dont la Diète a accepté 18 en entier et 49 en partie; les mêmes proportions ont été notées sous la II^e législature. Il en va de même pour les initiatives législatives du Sénat par rapport, par exemple, à celles de députés, notamment quand on tient compte du fait que la législation est presque l'unique champ d'activité du Sénat. Par ailleurs, les chiffres ne disent pas grand' chose sur la manière dont les interventions de la haute Chambre auraient contribué à améliorer la qualité de la législation. Ni, non plus, sur ce qu'elles représentent par rapport aux besoins, étant donné l'opinion critique très répandue sur la basse qualité du droit créé, dont témoigne aussi le nombre croissant de dispositions légales déclarées inconstitutionnelles dans la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel¹⁹.

On qualifie de valeur essentielle le fait que, grâce au bicamérisme, le processus législatif se réalise, de même que l'exercice de la justice, «en deux instances» (quoique, dans ce cas, l'instance inférieure puisse repousser l'opinion de la chambre supérieure). Nul, en revanche, n'essaie d'indiquer quelles qualifications particulières - professionnelles ou seulement politiques - de la Seconde Chambre, découlant, par exemple, des modalités de son recrutement, prédestineraient le Sénat à ce que sa participation garantisse une qualité supérieure de la législation, au point de vue du fond ou de la technique législative. Une certaine distance observée à l'égard des problèmes courants de gouvernement ne semble pas, à elle seule, une qualité suffisante.

Il convient d'ajouter que tel ne devait être le rôle du Sénat selon la conception définie au cours de la «table ronde», où l'on déclarait que «Le Sénat élu par la volonté souveraine de la nation assumerait un contrôle essentiel, notamment dans le domaine des droits de l'homme et de la légalité, ainsi que de la vie socio-économique»²⁰, ce qui voulait dire, dans le langage propre à ce document, le contrôle politique (de fond) de la législation adoptée dans ces domaines par la Diète «contractuelle». Ce rôle spécifique du Sénat élu en 1989 appartient depuis longtemps au passé.

En somme, il serait difficile d'indiquer des arguments irréfragables en faveur du maintien du Sénat dans sa forme actuelle (ou légèrement modifiée). Dans la pratique, c'est l'existence-même du Sénat qui peut s'avérer décisive²¹, car comme le montre l'expérience, la suppression d'une institution est généralement difficile, en tout cas plus difficile que la création d'une nouvelle.

V. Il y a lieu de considérer dans ce contexte la question de la création éventuelle, à la place du Sénat, d'une chambre «d'autogestion» ou «socio-économique». Je n'emploie pas ces deux formules fortuitement ou alternativement, mais dans la conviction qu'elles recèlent deux conceptions différentes d'une telle chambre.

¹⁹ Ce qu'a fait remarquer P. Sarnecki au cours du débat au séminaire dont il est question à la note 2; dans: *Zagadnienie dwuizbowości...*, op. cit., p. 29.

²⁰ La position adoptée sur les réformes politiques, dans *Porozumienie «Okrągłego Stołu»* [Accord de la «table ronde»] sous la dir. de W. Sałmonowicz, éd. NSZZ «Solidarność», Region Warmińsko-Mazurski 1989, p. 10.

²¹ Cf. M. Kruk, «Parlament w projektach Konstytucji» [Le parlement dans les projets de Constitution...], dans: *Jaka Konstytucja?* [Quelle Constitution?], sous la dir. de M. Kruk, Wyd. Sejmowe, Varsovie 1994, p. 121.

Selon le projet, évoqué plus haut, du PSL de 1990, l'idée de Chambre l'Autogestion se ramènerait, en comparaison avec le Sénat, presque uniquement à un nouveau procédé de sa désignation: non pas au scrutin direct mais par un «électorat composé de membres des conseils municipaux». Tout le reste devait rester inchangé: deux «députés» par voïvodie (trois à Varsovie et à Katowice), participation à l'activité législative et aussi à la désignation du président de la Chambre Suprême de Contrôle et de l'Ombudsman, selon les mêmes règles que celles de la révision d'avril 1989. L'unique exception devait concerner la fonction susmentionnée de présentation annuelle à la Diète de l'opinion sur certaines matières relevant de la politique régionale.

Une telle conception de cette Chambre se prêtait facilement à la critique, en raison du caractère relativement étroit et purement local des questions qu'elle aurait le titre de traiter. D'autre part, on pouvait facilement la renverser en imputant à ses auteurs - vu le grand nombre de communes rurales - l'intention d'obtenir des avantages unilatéraux dans la représentation politique à la Seconde Chambre, sans changer notablement le caractère et les fonctions de celle-ci. Il suffit de rappeler ici l'exemple du Sénat français, qui, au seuil de la III^e République, fut décrié comme «le Grand Conseil des communes de France», ce qui se traduit presque exclusivement par l'immense majorité (jusqu'à 95 %) des «notables ruraux» dans les collèges électoraux de cette Chambre, sans influencer aucunement sur son caractère et ses fonctions.

Actuellement, la conception de la Chambre d'Autogestion s'enrichit et se modifie quelque peu, tant en ce qui concerne la composition de la Chambre (elle réunirait non seulement les représentants d'organes d'autogestion locale mais aussi d'autres formes d'autogestion et des «organismes de haute utilité publique») que ses fonctions (son champ d'activité s'étendrait à l'ensemble des questions économiques et relatives à la politique sociale et culturelle de l'Etat, elle exercerait en ces matières le contrôle du gouvernement et participerait à la nomination à un grand nombre de fonctions, codéciderait à l'égalité avec la Diète de certaines affaires, etc.)²². Néanmoins, tout cela n'est toujours pas assez précis et il est difficile de dire dans quelle mesure le projet actuel déroge à la conception primitive²³.

Un autre problème est celui de la création éventuelle de la Seconde Chambre conçue comme une représentation socio-économique, encore qu'elle doive, elle aussi, englober une représentation sociale et d'autogestion locale. Cependant, dans ce cas, il s'agit avant tout de la représentation des travailleurs et des employeurs, des organes d'autogestion économique et professionnelle, des institutions sociales et culturelles, etc.

L'idée d'instituer dans les structures du parlement une représentation spéciale des groupes sociaux les plus influents, en particulier du monde des affaires et du travail - idée présente dès le début du XX^e siècle dans la pensée politique des groupements de

²² Cf. p.ex. «Senat dla samorządowców?» [Sénat pour les agents d'autogestion?], déclaration du sénateur S. J. Pastuszka, *Zielony Sztandar* du 14 juillet 1994. Cette idée a été étudiée au plan théorique général par J. Czajkowski, «Druga Izba: Izba Samorządowa» [La Seconde Chambre: Chambre d'autogestion], cf également les remarques sur cet article du prof. M. Grzybowski (*Dyskusja nad rolą drugiej izby parlamentu...*, p. 77-80).

²³ Après la rédaction de ce texte, le 29 novembre 1994 s'est tenu au Sénat le séminaire intitulé *Sénat - chambre d'autogestion?*, consacré à cette conception.

gauche, en particulier socialistes, mais aussi de la droite catholique (p.ex. en France) - n'a été, pratiquement nulle part, mise en pratique avec succès, malgré diverses tentatives en ce sens. L'une des causes de l'abandon de cette conception par les pays démocratiques après la Seconde Guerre mondiale c'était, sans doute, l'usage particulier de l'idée corporatiste par les régimes fascistes dans certains Etats, en particulier en Italie, au Portugal et, en partie, en Espagne. Bref, on peut parler seulement de certaines expériences plutôt (p.ex. en Yougoslavie dans les années 1963-1974), de solutions marginales (Irlande) ou de projets irréalisés (p.ex. l'idée de la Chambre du Travail, avancée par le Parti Socialiste Polonais au cours de travaux sur la Constitution de 1921, ou la tentative susmentionnée de réforme du Sénat français en 1969).

En règle générale, à l'idée de représentation spéciale comme chambre parlementaire égale en droit on adresse deux principales réserves: d'une part, de nature constitutionnelle et doctrinale, et de l'autre - de nature organisationnelle et technique.

La première se rattache au principe fondamental de souveraineté nationale, présupposant l'universalité et l'égalité des représentations dans l'organe représentatif suprême, auquel correspond le mieux le principe d'organisation des élections sur la base politico-territoriale. Or, une chambre «socio-économique» impliquerait nécessairement une double représentation au parlement de certaines catégories de citoyens.

La seconde réserve invoque le système compliqué de désignation des représentants dans cette chambre. Il faudrait, pour y procéder, des structures représentant les catégories socio-professionnelles concernées. Cependant, outre la question du mécanisme interne de leur désignation, cela poserait aussi le problème de la répartition des mandats entre les différents organismes et institutions, pour laquelle il ne serait pas facile de trouver des critères objectifs adéquats. D'où le risque inévitable d'un certain degré d'arbitraire dans la détermination de cette répartition.

Pour ces raisons-là, entre autres, l'idée de la représentation en question a été pratiquement réduite à la création, dans de nombreux pays, d'organes tels que le Conseil Economique et Social en France, le Conseil National d'Economie et de Travail en Italie ou, dans les années 80, le Conseil Socio-Economique près la Diète de la R.P.P., organes situés hors le parlement et ayant des fonctions consultatives seulement (avec éventuellement le droit d'initiative dans certains domaines).

Il ne semble pas cependant que puisse cesser la discussion sur la possibilité et l'opportunité de la création d'une telle représentation comme partie intégrante du parlement, tenant compte du rôle immense qu'elle pourrait jouer comme plate-forme du dialogue entre les principales forces sociales, d'expression et de confrontation de leurs intérêts, de solution de problèmes surgissant dans ce contexte, par la participation à la prise de décisions des pouvoirs publics, pour éviter leur solution par des méthodes socialement coûteuses, voire destructives, hors le parlement²⁴. Dans notre situation actuelle ceci présenterait un intérêt essentiel, car permettrait, entre autres, de trouver une

²⁴ Rappelons que la conception d'une telle représentation en tant que seconde chambre du parlement avait été considérée encore sous le régime précédent, cf Z. Jarosz, «Problem drugiej izby parlamentu (Zarys koncepcji)» [La problème de la seconde chambre du parlement. Précis d'une conception], *Państwo i Prawo* 1989, № 1, p. 16 et. suiv.

place appropriée dans les structures du pouvoir à la représentation des syndicats, dont la présence à la Diète - représentation politique - les met souvent dans une situation conflictuelle: d'un côté ils font partie intégrante de la majorité au pouvoir, et de l'autre ils exercent la fonction de représentants des intérêts des travailleurs.

S'agissant de la nécessité de former la représentation de la Nation sur la base de l'universalité et de l'égalité, il semble que cette condition doive être remplie en particulier par la chambre inférieure. Rappelons à ce propos que la seconde chambre a toujours été et est toujours une représentation constituée sur la base d'autres principes, qui, comme nous l'avons constaté, déterminaient sa vraie raison d'être. Et lorsqu'elle devenait une représentation de toute la Nation, au même degré que la première chambre, l'opportunité sociale et le sens social de son existence étaient généralement contestés. Dans le cas qui nous intéresse ici, il n'y a pas, semble-t-il, d'obstacles doctrinaux constitutionnels à une telle représentation supplémentaire, dès que l'intérêt social justifiant sa création est reconnu comme suffisamment important. Cela peut en revanche justifier une limitation du champ de compétence de cette chambre aux matières découlant du caractère de cette représentation. Cela peut aussi exiger l'adoption du principe qu'en ces matières-là également les décisions définitives appartiennent à la première chambre.

Il ne semble pas non plus que les difficultés incontestables d'élaboration d'un système approprié de désignation de cette représentation soient insurmontables. Rien que l'exemple de la formation du Comité Tripartite pour les Questions Socio-Economiques permet de constater qu'il est possible de trouver certains critères objectifs de la représentativité des organisations socio-professionnelles, dont celles des travailleurs et des employeurs, comme base de leur participation, dans des proportions adéquates, à la création d'une telle représentation. On peut aussi chercher à établir des règles en cette matière par des concertations entre les parties intéressées et finalement - par des décisions constitutionnelles et légales.

Rien n'empêche non plus d'unir la conception de la chambre socio-économique et celle de la chambre d'autogestion (par exemple, selon le projet français de réforme du Sénat datant de 1969), ce qui simplifierait le problème de désignation de la moitié au moins de sa composition et justifierait l'extension de ses fonctions à l'ensemble de problèmes régionaux et d'auto-administration.

En somme donc, malgré de nombreux problèmes difficiles que cela suscite, je ne trouve pas qu'on doive abandonner *a limine* l'idée de la seconde chambre conçue comme la représentation d'intérêts particuliers, ni *a fortiori* l'écarter de la discussion sur le bicamérisme dans la future Constitution. Je me rends compte toutefois que les remarques très générales formulées ci-dessus, ne font qu'entamer un débat sur la forme concrète d'une telle chambre en ce qui concerne sa structure, ses compétences et ses règles de fonctionnement.