

**LE ROLE DU BUNDESRAT ALLEMAND DANS L'ARTICULATION DU
POUVOIR LÉGISLATIF : UNE ANALYSE COMPARÉE DU CUMUL DES
MANDATS**

Cristina FRAENKEL-HAEBERLE, SPEYER¹

INDEX

1. PRÉAMBULE

**2. LE BUNDESRAT ALLEMAND COMME EXPRESSION DE LA
DIVISION VERTICALE DU POUVOIR**

2.1. Principes fondant la légitimation du Bundestrat

2.2. Rôle charnière du Bundesrat dans le sens vertical et horizontal

**3. GÉNÉRALITÉS SUR LA RÉFORME DU SÉNAT ITALIEN : OPTION
POUR LE CUMUL DES MANDATS**

**4. APERÇU DE LA QUERELLE SUR LE CUMUL DES MANDATS EN
FRANCE**

5. CONCLUSIONS

¹ Professor, Chair of Public, International and European Law (Prof. Dr. Volker Epping), Leibniz Universität Hannover (Germany) and Coordinator of the research program European Administrative Space, German Research Institute for Public Administration, Speyer (Germany). L'auteur remercie Maria Kordeva pour la révision du texte français.

1. PRÉAMBULE

L’articulation du pouvoir législatif entre le niveau national et local ainsi que les équilibres et les tensions entre le centre et la périphérie représentent un objet de discussion permanente. Cet article se propose de présenter une analyse comparée du système allemand avec des aperçus de la réalité française et italienne notamment inhérents à la question de l’articulation verticale du pouvoir ainsi qu’aux traits d’union existants entre la dimension nationale et le niveau local. Il va également considérer le rôle et la présence des pouvoirs locaux dans les organes parlementaires nationaux, l’impact de l’articulation verticale du pouvoir sur le rôle du pouvoir exécutif par rapport à la fonction législative ainsi que les pressions pour une plus grande intégration entre les différents niveaux de gouvernement.

2. LE BUNDESRAT ALLEMAND COMME EXPRESSION DE LA DIVISION VERTICALE DU POUVOIR

Les compétences et les fonctions du Bundesrat (Conseil fédéral) s’expliquent par son origine historique très ancienne, dont les racines remontent même au dix-septième siècle, lorsque l’empereur Léopold 1^{er} convoquait le Reichstag à Ratisbonne.² Après la seconde guerre mondiale, les forces d’occupation imposèrent au nouvel État allemand un système fédéral visant explicitement à favoriser une division verticale du pouvoir, pour contrecarrer d’éventuelles poussées centralisatrices. Ce modèle prévoyait l’institution d’une seconde chambre agissant au niveau fédéral pour le compte des Länder. Depuis lors, le Bundesrat a traversé une longue évolution, au cours de laquelle il a connu deux étapes fondamentales, qui méritent tout particulièrement d’être

² Thorsten Ingo Schmidt, *Der Bundesrat. Geschichte, Struktur, Funktion*, in : Ines Härtel (dir.), *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, Berlin et al. 2012, p. 652 s.

mentionnées, à savoir la réunification allemande de 1989 et son impact sur le système fédéral ainsi que la réforme du fédéralisme de 2006.³

Le renforcement du rôle du Bundesrat a été un élément inhérent au processus de réunification. Ainsi, à l'issue de ce processus et des modifications de la loi fondamentale qui s'en sont suivies, la liste des matières pour lesquelles les lois requéraient son approbation au titre de la LF a été allongée. Désormais, le Bundesrat peut saisir la Cour constitutionnelle fédérale d'une loi ne remplissant pas les conditions qui autorisent la Fédération à exercer son pouvoir législatif, afin de garantir « des conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou la sauvegarde de l'unité juridique et économique sur le territoire national » (« *Erforderlichkeitsprüfungsverfahren* »).⁴ Depuis lors, les réformes constitutionnelles portant sur les compétences législatives de la Fédération sont autorisées par les Länder à la seule condition que ces lois fédérales puissent être adoptées avec le consentement du Bundesrat (*Zustimmungsgesetze*). Le modèle était celui du fédéralisme participatif (*Beteiligungsföderalismus*) selon lequel les Länder, plutôt que de promulguer des normes de même teneur pour leurs territoires respectifs, interprétaient principalement leur rôle comme participation à la genèse des lois fédérales, adoptées à la majorité au sein du Bundesrat.⁵

À contre-courant d'une interprétation fortement participative du fédéralisme, qui accentuait le droit de veto du Bundesrat et rendait ainsi le cheminement législatif particulièrement lourd, impliquant souvent une recherche exténuante d'un plus petit dénominateur commun, la réforme du fédéralisme de 2006 a cherché surtout à dissocier les compétences en limitant les matières législatives soumises à l'approbation du Bundesrat. La réforme a aboli la compétence de la Fédération concernant l'adoption des

³ Ibid., p. 658.

⁴ Art. 72 al. 2 LF.

⁵ Schmidt, *Der Bundesrat. Geschichte, Struktur, Funktion*, cit., p. 659.

lois-cadres (*Rahmengesetzgebungskompetenz*), à savoir une réglementation de principe dans laquelle se greffait la réglementation de détail des Länder, car, dans le passé, cette formule avait souvent servi de prétexte à de véritables intrusions de la Fédération dans les compétences des Länder.⁶ Concernant les matières, attribuées aujourd'hui à la législation concurrente, c'est-à-dire les matières dans lesquelles les Länder peuvent légiférer uniquement si le législateur fédéral n'a pas agi, un droit de dérogation (*Abweichungsrecht*) a été reconnu aux entités fédérées. Dans ce cadre, la reformulation de l'art. 84 al. 1 LF est d'une importance particulière : elle concerne la procédure administrative, expression du dit « fédéralisme d'exécution » (*Vollzugsföderalismus*), qui est un mécanisme selon lequel la compétence administrative, octroyée principalement aux Länder, fait office de contrepoids au pouvoir législatif octroyé *in primis* à la Fédération. D'après ce principe, les normes sur la procédure administrative et sur la création d'autorités administratives avaient autrefois besoin de l'approbation du Bundesrat. Par ailleurs, d'après la « thèse de l'unité » (*Einheitlichkeitsthese*), plutôt favorable aux prérogatives des Länder, soutenue par la Cour constitutionnelle fédérale, toute loi contenant ne serait-ce qu'une seule disposition sur la création d'autorités administratives et sur la procédure administrative était pour cette raison soumise à l'approbation du Bundesrat.⁷ Aujourd'hui, cette autorisation a été convertie en une faculté de dérogation des Länder. La Fédération peut ne pas reconnaître ce pouvoir de

⁶ Fritz Wilhelm Scharpf, *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Frankfurt am M. 2009, p. 5 ; v. aussi Sabine Kropp, *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Wiesbaden 2010 ; Ralf Thomas Baus/Henrik Scheller/Rudolf Hrbek (dir.), *Der deutsche Föderalismus 2020*, Die bundesstaatliche Kompetenz- und Finanzverteilung im Spiegel der Föderalismusreform I und II, Baden-Baden 2009 ; Arthur Benz, *Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen*, in : Renate Mayntz/Wolfgang Streeck (dir.), *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz Scharpf*, Frankfurt/New York 2003, S. 205 ; Fritz Wilhelm Scharpf (dir.), *Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik*, Frankfurt 1976.

⁷ Schmidt, *Der Bundesrat. Geschichte, Struktur, Funktion*, p. 661.

dérogation, mais uniquement dans des cas exceptionnels, où la loi fédérale correspondante sera soumise à l'approbation du Bundesrat.⁸

2.1. Principes fondant la légitimation du Bundesrat

Le Bundesrat est un organe central et permanent de la Fédération et non une représentation des Länder.⁹ En cela, il se distingue des organes de coordination des Länder, comme la Conférence des premiers ministres et les Conférences des ministres compétents par matière. Ces Conférences ne sont pas des organes du Bundesrat, bien qu'elles disposent de bureaux auprès du secrétariat de ce dernier. Les membres des Gouvernements des Länder font partie du Bundesrat. En l'absence de normes constitutionnelles explicites au niveau fédéral, les représentants des Länder sont désignés d'après leurs normes constitutionnelles respectives. Chaque Land peut déléguer au Bundesrat autant de membres qu'il a de voix. La répartition des voix est en fonction de la densité démographique : chaque Land exprime au moins trois voix et six au maximum.¹⁰ Les membres du Bundesrat sont nommés sur décision de leur gouvernement.¹¹ Ils n'exercent pas de mandat personnel, et peuvent donc être remplacés

⁸ Il est réservé au Bundesrat le droit de saisir la Cour constitutionnelle fédérale par *Mangelrügeverfahren* (art. 84 al. 1 LF) afin de faire établir un besoin de réglementation uniforme au niveau national et par conséquent l'impossibilité d'y déroger pour les Länder. Le Bundesrat peut aussi soulever un conflit d'attributions « Bund-Länder-Streit » (art. 93 al. 1 n. 3 LF). Les principales lois requérant l'approbation du Bundesrat, expressément prévues par la LF, sont également prévues à l'art. 104a al. 4 LF. Il s'agit des lois fédérales qui imposent aux Länder l'obligation de fournir des prestations pécuniaires, des prestations en nature ou des prestations de services comparables, lorsque la dépense correspondante est à la charge des Länder. Inversement, sont détaillées à l'art. 105 al. 3 LF les lois fédérales relatives aux impôts dont tout ou une partie du produit revient aux Länder ou aux communes/groupements de communes.

⁹ Cristoph Degenhart, *Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht*, Heidelberg 2015, p. 281.

¹⁰ Art. 51 al. 2 LF.

¹¹ Art. 51 al. 1 LF.

par un autre membre du gouvernement du Land. Les absentions équivalent à un vote négatif, par exemple dans le cas où une coalition du gouvernement ne parviendrait pas à s'accorder sur un vote unitaire. En effet, d'après l'art. 51 al. 3 LF, les votes d'un Land doivent être exprimés de façon unitaire, sous peine d'inefficacité.¹² Peuvent être appelés à faire partie du Bundesrat les premiers ministres et les ministres des Länder, les sous-secrétaires avec le rang de membres du cabinet, ainsi que les bourgmestres et les sénateurs des villes-État (dans ce cas, il y a cumul des mandats, avec la fonction élective au niveau communal).¹³

On se trouve donc dans une situation de cumul des mandats, puisque les membres du Bundesrat font partie de l'exécutif du Land d'appartenance, et à la fois sont membres d'un organe législatif fédéral. Sont possibles les cas de cumul entre la fonction de parlementaire (au niveau du Land), de membre du gouvernement, de membre du Bundesrat et de président du Bundesrat lequel, au titre de la LF,¹⁴ est appelé à assurer l'intérim du Président de la République. Les immunités et les indemnités sont liées aux fonctions exercées dans le Land d'appartenance. Le président est élu sur la base d'une rotation et reste en fonction pendant un an.¹⁵

Par conséquent l'organisation fédérale est une source importante de légitimation du Bundesrat. La participation des Länder à la formation de la volonté politique au niveau central est l'une des plus grandes expressions du système fédéral, d'autant que les membres du Bundesrat opèrent sous la contrainte d'un mandat, et c'est précisément cette contrainte qui leur permet d'exprimer leur position de façon unitaire. En vertu de ce principe, les Länder influencent les nominations des membres et les voix

¹² Hartmut Maurer, *Staatsrecht I*, München 2010, § 16, Rn. 8.

¹³ Schmidt, *Der Bundesrat. Geschichte, Struktur, Funktion*, cit., p. 664.

¹⁴ Art. 57 LF.

¹⁵ Art. 52 al. 1 LF.

exprimées au sein du Bundesrat. Nous avons en conséquence une représentation fédérale des acteurs fédérés qui fait office de contrepoids aux pouvoirs centraux, représentés par le Gouvernement fédéral et par le Bundestag.¹⁶

À cette fonction s'ajoute la légitimation démocratique (indirecte) du Bundesrat, s'agissant d'un organe composé d'exposants du gouvernement qui sont néanmoins liés, bien qu'indirectement, aux parlements et aux électeurs de chaque Land. Comme le dit la LF, en effet, « par l'intermédiaire du Bundesrat, les Länder participent à la législation et à l'administration de la Fédération, et aux affaires de l'Union européenne », vu qu'au titre de l'art. 23 LF le Bundesrat joue un rôle de premier plan dans le processus d'intégration européenne.¹⁷

2.2. *Rôle charnière du Bundesrat dans le sens vertical et horizontal*

Le Bundesrat est un organe fédéral, même s'il est formé de représentants des Länder. Il favorise l'intégration des Länder dans leurs relations avec la Fédération, mais aussi les relations de la Fédération avec les Länder et des Länder entre eux. Il se place ainsi à l'interface entre pouvoirs divers, autant au niveau horizontal que vertical. Au niveau horizontal, il sert de contrepoids au gouvernement fédéral et à la majorité qui le soutient dans le Bundestag, vu que la couleur politique n'est souvent pas la même. Au niveau vertical, il relie le pouvoir exécutif des Länder au pouvoir législatif au niveau fédéral.¹⁸

La fonction législative du Bundesrat ne concerne pas seulement les lois, mais aussi les règlements, les normes administratives et les règlements internes. Le Bundesrat a un droit d'initiative législative. Dans les cas expressément prévus par la Constitution,

¹⁶ Maurer, *Staatsrecht I*, § 16, Rn. 10.

¹⁷ Art. 50 LF.

¹⁸ Schmidt, *Der Bundesrat. Geschichte, Struktur, Funktion*, cit., p. 675.

l'approbation du Bundesrat est – comme on l'a vu – obligatoire (*Zustimmungsgesetze*). En l'absence d'accord, la question est déferée, sans navette, à une « Commission de conciliation » (*Vermittlungsausschuss*). Dans les cas où l'approbation du Bundesrat n'est pas obligatoire, nous avons un « *Einspruchsgesetz* », lorsque le Bundesrat a l'intention de formuler des objections à une proposition de loi.¹⁹ Dans cette hypothèse, il devra avant tout demander l'intervention de la Commission de conciliation, mais c'est le Bundestag qui aura le dernier mot.²⁰

En conclusion, il y a lieu d'évoquer rapidement le rôle des communes, qui, en Allemagne, n'ont pas, dans la perception collective, la fonction de premier plan qui est historiquement la leur dans la réalité italienne et française. La LF²¹ leur garantit fondamentalement le droit à la libre administration (*kommunale Selbstverwaltung*). Cependant, elles ne sont pas reconnues comme des sujets de l'État fédéral à part entière, et elles sont dans un certain sens reléguées dans l'ombre, à cause du rôle prédominant des Länder. Un renforcement de la position des communes en Allemagne entraînerait non seulement une plus grande accentuation de leur autonomie, mais aussi une implication plus forte dans la procédure législative. Au niveau des Länder, différents textes constitutionnels prévoient expressément un droit d'écoute des communes, des groupements de communes et de leurs associations faîtières dans la procédure d'approbation des lois. De plus, plusieurs communes et circonscriptions prévoient des droits de participation. En Rhénanie-Palatinat, un organe consultatif au niveau gouvernemental et parlementaire a également été créé. Cet organe, dénommé

¹⁹ Maurer, *Staatsrecht I*, cit., § 16, Rn. 25.

²⁰ Art. 77 al. 2 LF.

²¹ Art. 28 al. 2 LF.

« Kommunalrat », a la faculté d'adresser des recommandations aux deux organes constitutionnels.²²

Au niveau fédéral, le pouvoir de représentation des communes est jugé particulièrement faible, bien que le règlement intérieur du Bundestag prévoit que les organisations faïtières des communes puissent formuler un avis avant qu'une commission législative ne statue sur des questions d'intérêt communal particulier.²³ Dans le système fédéral allemand, la dimension communale reste au contraire fondamentalement absorbée dans la compétence des Länder et du Bundesrat. On ne souligne pas assez cette derrière articulation de l'autonomie territoriale, et le fait que les intérêts des deux niveaux de gouvernement aient souvent tendance à ne pas coïncider.²⁴

Au titre de résumé il faut souligner que le législateur constitutionnel allemand a opté avec détermination pour un bicamérisme différencié, évitant d'instituer une seconde chambre qui serait, comme dans le cas italien, un doublon de la première. Le Bundesrat incarne le principe de la territorialité et de la division verticale du pouvoir. De plus, il permet au pouvoir exécutif de participer à la procédure législative et ainsi d'apporter le savoir-faire de la bureaucratie ministérielle. Par ailleurs, le Bundesrat a une double physionomie, car il représente aussi bien les intérêts des Länder que ceux des partis.

D'une part, l'élément de différenciation est donné par son absence d'influence sur l'élection du chancelier fédéral et du Président de la République, qui sont des prérogatives du Bundestag, et de l'autre, par le mandat impératif et par le vote unitaire de chaque Land, ce qui permet également d'exprimer un vote en cas d'absence d'un

²² Karl-Peter Sommermann, *Kommunen und Föderalismusreform, Bitburger Gespräche, Jahrbuch 2005/I*, p. 69. L'auteur renvoie à l'art. 71 al. 4 de la Constitution du Bade-Wurtemberg et à l'art. 97 al. 4 de la Constitution brandebourgeoise.

²³ Ibid., p. 69.

²⁴ Ibid., p. 70.

représentant, puisqu'il ne s'agit pas d'un vote personnel. Ainsi, le Bundesrat fait fonction de chambre de compensation, surtout lorsque la majorité en son sein est différente de la majorité gouvernementale. Cet équilibre des rapports de force est défini en tant que « *Oppositionsfunktion* » et implique la formation de ce qui est appelé la « grande coalition informelle » entre la majorité et l'opposition, afin de parvenir à une position partagée.

C'est dans cette direction que tendait également la réforme italienne, où la loi a établi pour l'heure, en des termes à peu près généraux, l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et une charge électorale locale. En revanche, la nouvelle composition du Sénat était destinée à encourager un véritable cumul des mandats entre la seconde chambre du parlement et les autonomies territoriales, comme l'explique le paragraphe suivant.

3. GÉNÉRALITÉS SUR LA RÉFORME DU SÉNAT ITALIEN : OPTION POUR LE CUMUL DES MANDATS

Dans le système italien, qui a un régime bicaméral paritaire, le problème s'est récemment posé, avec une virulence croissante, de savoir si la chambre haute (Sénat), conçue à l'origine comme « Chambre de réflexion », ne faisait pas plutôt office de « Chambre de démolition », rendant les processus décisionnels lents et décousus, compte tenu également des différents rapports de force entre les deux chambres.²⁵ D'un point de vue historique, le « bicamérisme parfait », à savoir l'égalité des pouvoirs et des fonctions de la Chambre et du Sénat, a été le fruit d'un compromis entre deux visions opposées de la seconde chambre. La première vision était celle nettement abolitionniste de la gauche, qui affirmait l'indivisibilité de la volonté populaire, raison pour laquelle la seconde chambre était jugée inutile, voire contre-productive. À l'inverse, le Sénat fut voulu par la démocratie chrétienne et par les partis laïques, même s'ils étaient partagés

²⁵ Valerio Strinati, *Il bicameralismo nell'Italia repubblicana: la Costituente e il Senato*, www.patriaindipendente.it/persone-e-luoghi/servizi/il-bicameralismo-nellitalia-repubblicana-la-costituente-e-il-senato.

entre une solution néocorporative (Chambre des professions) et la création d'un organe de représentation des collectivités territoriales (Chambre des régions).²⁶ Le résultat a été le bicamérisme parfait.

Cette forme de bicamérisme a été définie comme une « anomalie bien italienne » et une « incongruité constitutionnelle ».²⁷ Pour tenter de récupérer la gouvernabilité, deux options ont été envisagées : l'option radicale du monocomérisme, qui a été écartée au profit du choix plus modéré du bicamérisme différencié, jugé nécessaire dans des États fédéraux ou à forte vocation régionaliste tels que l'Italie, dans l'intention d'obtenir justement un renforcement de la composante territoriale de la seconde chambre.²⁸ En effet, la seconde chambre, autrefois lieu de cristallisation des intérêts régionaux vis-à-vis de l'État central, s'était transformée progressivement en une arène de lutte supplémentaire entre les forces des partis.

Le problème est devenu encore plus épineux dans les années quatre-vingt-dix, ce qui a provoqué la création des Conférences État-régions et État-villes et autonomies locales en 1997, dans le but de créer un pont entre les autonomies territoriales, au niveau des organes exécutifs et non des organes législatifs.

Ces considérations nous aident à comprendre pourquoi le Gouvernement Renzi, au lieu de mettre d'emblée en place un plan économique courageux, centré sur le rabotage des dépenses nécessaire pour réduire la dette publique déferlante, s'est d'abord attelé à la réforme du bicamérisme.²⁹ Cette démarche est justifiée considérant que

²⁶ Francesco Morosini, *Il rebus della doppia camera*, Il Piccolo, 31.7.2014, p. 1.

²⁷ Discours du président Giorgio Napolitano à la „cérémonie de l'éventail“, Rome 22.7.2014 (p. 4 du manuscrit).

²⁸ Beniamino Caravita, *Riforma e referendum: un metodo che unisce*, in : www.federalismi.it n° 7/2016, p. 4.

²⁹ Anna Maria Poggi, *I “tempi” e le “priorità” delle riforme tra ricette tecniche ineccepibili e necessità di soluzioni politiche indispensabili*, in : www.federalismi.it n° 16/2014, p. 1 s.

malgré les graves problèmes conjoncturels qui tenaient actuellement l'Italie, cette réforme constitutionnelle était certainement un maillon essentiel pour permettre de sortir de l'impasse dans laquelle se trouve le pays, et de faire en sorte que le Parlement devienne à la fois le siège de la représentation nationale et le relais avec les instances de la périphérie.³⁰

La réforme du Sénat, voulue par le gouvernement Renzi et définitivement approuvée par le Parlement, mais malheureusement rejetée le 4 décembre 2016 par un référendum, prévoyait essentiellement une nette réduction du nombre des sénateurs, qui seraient passés des 315 actuels à 100, ainsi répartis : 21 maires (1 par région, 2 pour les Provinces autonomes de Trente et Bolzano) et 74 conseillers régionaux, en plus de 5 personnalités illustres (« citoyens qui ont illustré la patrie pour leurs très hauts mérites »), nommées par le président de la République.³¹ La durée de leur mandat devait être de sept ans et n'être pas renouvelable. Ces hommes et femmes illustres devaient remplacer les sénateurs à vie et devaient être choisis d'après les mêmes critères. Les sénateurs ne devaient plus être élus directement par les citoyens ; il s'agissait en revanche d'une élection au second degré, qui aurait porté au Sénat des maires et des conseillers régionaux. La durée du mandat des sénateurs devait coïncider avec celle des organes territoriaux d'appartenance. La répartition des sièges entre les différentes Régions devait se faire « proportionnellement à leur population », mais aucune Région ne pouvait avoir moins de deux sénateurs. Le système devait être proportionnel pour éviter que celui qui a la majorité dans la Région ne s'accapare de tous les sièges

³⁰ Proposition de loi constitutionnelle n° 2613-D du 12.4.2016 (*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*) ; voir Raffaele Bifulco, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo*, (d.d.l. cost. A.C. 2613-A), in : *Le Regioni 2015*, p. 69.

³¹ Artt. 57 et 59 Cost.

disponibles.³² Les conseillers régionaux et les maires élus au Sénat ne devaient recevoir aucune indemnité (à l'exception des sénateurs nommés par le président de la République), ce qui devait entraîner une économie importante pour l'État.³³

La compétence législative serait devenue fondamentalement l'apanage de la Chambre des députés. Le Palais Madame devait avoir beaucoup moins de pouvoirs, ce qui signifiait la fin du bicamérisme parfait : avant tout, le Sénat n'aurait pu plus voter la confiance dans les gouvernements en place, et il aurait eu pour rôle principal d'assurer le « relais entre l'État et les autres collectivités constitutives de la République », à savoir les régions et les communes. Le Sénat aurait dû conserver un pouvoir de vote proprement dit uniquement sur les réformes constitutionnelles, les lois constitutionnelles, les lois sur le référendum populaire, les lois électorales des collectivités locales et les ratifications des traités internationaux, ainsi que sur des thèmes sensibles du point de vue éthique.³⁴

Le Sénat aurait perdu sa fonction législative prédominante et se serait caractérisé par son rôle de lien avec l'UE et les autres autonomies, d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, ayant la possibilité d'exprimer des propositions de modification, y compris sur les lois qui ne relevaient pas de ses compétences. Chaque projet de loi approuvé à la Chambre des députés aurait été immédiatement transmis au

³² Art. 57 al. 2 Cost. Voir Luca Castelli, *Le buone ragioni dell'elezione indiretta del Senato*, in : www.federalismi.it n° 18/2015 du 23.7.2014, p. 2 s.

³³ Francesco Palermo/Sara Parolari, *Riforma costituzionale e Regioni*, EURAC book 66, Bolzano 2015 ; voir aussi Roberto Bin/Ilenia Riggio, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in : *Le Istituzioni del Federalismo* 6/2006, p. 903 ; Francesco Palermo/Matteo Nicolini, *Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Napoli 2013 ; Danilo del Gaizo, *Riforme costituzionali e riorganizzazione territoriale*, in : www.federalismi.it n° 15/2014 du 23.7.2014, p. 1 s.

Ebd., S. 70 ff.

³⁴ Art. 55 Cost.

Sénat de la République qui aurait disposé de dix jours pour décider de l'examiner, à la demande d'un tiers de ses membres, et de trente jours pour statuer sur ses modifications, lesquelles devaient être introduites par la Chambre ou refusées dans les 20 jours suivants.³⁵ La situation devait être plus complexe concernant les lois à propos des pouvoirs des régions et des collectivités locales, sur lesquelles le Sénat conservait de plus grandes prérogatives. Dans ce cas, pour rejeter les modifications, la Chambre aurait dû s'exprimer à la majorité absolue de ses membres. Sur la loi de finances, la Chambre aurait pu statuer en dernière instance et décider, à la majorité simple, de ne pas se conformer aux remarques du Sénat. Le long chemin parsemé d'embûches de la réforme constitutionnelle, qui comprenait par ailleurs de nombreux autres thèmes « chauds » (nouvelle réglementation du référendum et des lois d'initiative populaire, disparition des provinces et de la législation concurrente, suppression du CNEL – Conseil national de l'économie et du travail –, plafonnement des salaires de président et conseillers régionaux, etc.) a comporté, en tant que norme constitutionnelle, après six navettes entre le Sénat et la Chambre des députés la soumission de la réforme à l'approbation populaire au moyen d'un référendum, qui a rejeté le 4 décembre 2016 la modification de la charte constitutionnelle.

Pour bien comprendre la situation italienne il est d'ailleurs utile de considérer le cadre général qui est, par certains aspects, comparable au système français. L'Italie est aussi caractérisée par une forte fragmentation des centres décisionnels au niveau périphérique, compte tenu des nombreux niveaux de gouvernement prévus par la Constitution. Le rôle des communes y est particulièrement important, avec sa tradition très ancienne et son fort enracinement dans la culture politique. Si la France, avec une population d'environ 66 millions d'habitants, compte presque 36 000 communes,³⁶

³⁵ Art. 70 al. 3 Cost.

³⁶ Avant la réforme dite «des communes nouvelles» leur nombre était encore plus haut. Une commune nouvelle est le produit de la fusion de plusieurs communes. Le statut de commune nouvelle a été créé par l'article 21 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Ensuite a été adoptée le 16 mars 2015 la loi n° 2015-292 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, afin d'inciter à la création de communes nouvelles en instaurant un pacte

l'Italie, avec une population légèrement inférieure, en compte néanmoins plus de 8 000. À cela s'ajoutent les Provinces (que la réforme constitutionnelle se proposait d'abolir), les villes métropolitaines, les Régions, et enfin un Parlement pléthorique composé de presque mille élus, députés et sénateurs.

À l'instar du système français, pour qui le Sénat doit être une représentation des collectivités territoriales, ce qui est également prévu dans le modèle du Bundesrat allemand, la réforme italienne soutenait un plus fort ancrage du parlementaire dans le territoire, et une plus grande proximité du citoyen. De cette manière, un État d'origine centraliste, comme l'Italie, faisait avancer son projet de décentralisation des processus décisionnels, en essayant de réaliser un délicat équilibre entre les députés qui représentent la nation, et les sénateurs comme expression des autonomies territoriales.

4. APERÇU DE LA QUERELLE SUR LE CUMUL DES MANDATS EN FRANCE

Afin de compléter le cadre de l'analyse comparative, il est utile de souligner certains des éléments qui différencient nettement la culture juridique française des cas précédemment cités. En France, la question du cumul des mandats est toujours d'actualité, d'autant que l'on assiste à intervalles réguliers à un chevauchement de réformes sur le sujet.³⁷ En 2014, l'Assemblée nationale française a définitivement approuvé deux lois relatives au cumul des mandats locaux, nationaux et européens.³⁸ Plus particulièrement, la loi organique n° 125 interdit le cumul entre les fonctions

financier qui garantit pendant trois ans le niveau des dotations de l'État aux communes fusionnant en 2015 ou 2016. Voir <http://www.courrierdesmaires.fr/48010/communes-nouvelles-mode-demploi/>.

³⁷ Voir Laurent Bach, *Faut-il abolir le cumul des mandats?*, Paris 2012, S. 9 ff ; Abel François/Julien Navarro, (dir.), *Le cumul des mandats en France*, Bruxelles 2013.

³⁸ Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014, interdisant le cumul des fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur ; loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant du Parlement européen.

exécutives locales et le mandat de député ou de sénateur à partir de 2017, alors que la loi ordinaire n° 126 concerne les parlementaires européens pour qui l'interdiction entrera en vigueur en 2019. La loi n° 125 (art. 1) insère dans le Code électoral l'article LO141-1 qui prévoit l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et notamment les fonctions de maire, de maire d'arrondissement, d'adjoint au maire, de président et vice-président d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), de président et vice-président du conseil régional, de syndicat mixte, etc. Le mandat parlementaire devient également incompatible avec les fonctions de président et de vice-président du conseil d'administration d'une série d'établissements publics (Art. LO147-1).³⁹ Cependant, l'interdiction n'empêche pas au parlementaire (ou au membre du Parlement européen) d'acquiescer un mandat local simple, par exemple de conseiller, puisque l'interdiction de cumul n'est valable que pour les fonctions exécutives.

Cette réglementation est la dernière d'une série de limitations introduites à partir des années 70 au cumul des mandats, mais malgré cela, la propagation des « cumulards » n'a pas sensiblement diminué. Les premières règles en la matière remontent à 1985 (loi organique n° 85-1406),⁴⁰ et elles ont été adoptées à la suite de l'approbation des premières lois sur la décentralisation. Elles interdisent aux parlementaires de disposer de plus d'un mandat entre celui de membre du Parlement européen, de conseiller régional et général et de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants. La loi organique n° 85-1406, intervenant sur les mandats locaux, a introduit la limite de deux mandats parmi ceux précédemment décrits, ainsi que le cumul entre les fonctions de président du Conseil général et du Conseil régional. Sont intervenues ensuite la loi organique n° 2000-294⁴¹ et la loi 2000-295,⁴² relatives aux

³⁹ Art. LO147-1 créé par la loi [organique n° 2014-125 du 14 février 2014 - art. 4](#). Voir Servizio studi del Senato, L'introduzione in Francia del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali, nota breve, mars 2014.

⁴⁰ Loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires.

⁴¹ Loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux.

incompatibilités applicables aux élus locaux, aux représentants du parlement européen et entre les fonctions exécutives locales. Les lois promulguées en 2014 prévoient en substance, pour les parlementaires (y compris européens), d'avoir un seul mandat local, en interdisant le cumul avec les fonctions exécutives locales ainsi que le cumul avec certaines fonctions non électives.⁴³

5. CONCLUSIONS

Compte tenu de l'exposé sur la situation allemande et italienne, il semblerait que le cumul des mandats soit un problème institutionnel uniquement en France, déterminé par l'enracinement profond du phénomène dans la réalité politique et par son extraordinaire diffusion, que le pays essaie d'endiguer depuis des décennies.

Au contraire, dans la réalité allemande, le rapprochement entre le centre et la périphérie et le conflit d'intérêts potentiel entre la fonction législative et les prérogatives de l'exécutif au niveau local ne semblent pas être un thème controversé. La récente réforme du fédéralisme a maintenu cette forme d'intégration verticale du pouvoir, centrant plutôt l'attention sur une plus grande dissociation des compétences (appelée « *Entflechtung* », littéralement « démêlage ») et en conséquence, sur une différenciation plus marquée des pouvoirs des deux organes législatifs fédéraux.

Contrairement à ce qui se passe en France, où l'on tente depuis des décennies d'endiguer le cumul des indemnités (des mandats), la réforme du Sénat italien représentait une mesure qui permettait d'alléger et d'accélérer le parcours législatif, et elle était pensée pour encourager une réduction des coûts de la politique.

⁴² Loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice.

⁴³ Bach, Faut-il abolir le cumul des mandats?, cit., p. 13 ss.

On ne peut pas nier que le cumul entraîne une concentration du pouvoir. En France, les détracteurs du cumul des mandats mettent en cause une gestion féodale des fonctions politiques, alléguant qu'un petit nombre de mandataires parviendrait à s'accaparer de toutes les charges politiques les plus recherchées. En revanche, les partisans du cumul soutiennent une position « libérale » et méritocratique, selon laquelle les « cumulards » seraient les politiciens les plus brillants, habiles et experts, dépositaires d'un capital politique considérable, que les électeurs récompenseraient en leur attribuant simultanément plusieurs fonctions différentes.⁴⁴ Pour combattre une torsion personnaliste excessive, la réforme du Sénat italien prévoyait que les maires et les conseillers régionaux, appelés à faire partie du Sénat, devaient être élus d'après le système proportionnel.

En général, le cumul des mandats comporte une transformation de l'activité parlementaire. D'une part, l'implication directe des exposants des autonomies locales enrichit certainement le travail parlementaire, en encourageant un plus fort enracinement territorial, une connaissance plus approfondie des problèmes locaux et une plus grande proximité du citoyen. D'autre part, il réduit physiquement le temps consacré par les députés/sénateurs au travail parlementaire, et déplace par ailleurs l'attention sur des questions particulières, en encourageant la fragmentation de la discussion politique et le localisme. Le maire-sénateur (en France également le député-maire) se sentira particulièrement mis en cause lorsque les questions traitées concerneront directement le territoire d'où il vient, et il sera moins intéressé par l'approfondissement de thèmes d'importance nationale, qui n'ont pas de retombée immédiate sur sa commune.

Le remède contre ce particularisme peut consister à valoriser davantage le travail parlementaire. En France, le cumul des mandats est justifié en arguant de l'absence d'intérêt pour le rôle parlementaire, l'anonymat et l'impersonnalité de l'Assemblée et les faibles possibilités d'exercer une influence directe sur les décisions à

⁴⁴ *Ibid.*, p. 10 s.

prendre. Ces maux sont aussi ceux du système italien, où l'exigence d'une valorisation (et d'une rationalisation) du travail des députés et des sénateurs se fait particulièrement sentir. C'est dans cette optique qu'il faut voir la réforme du Sénat, qui a monopolisé la discussion politique des derniers mois. Outre la réduction des coûts de la politique, un redimensionnement d'un organe hypertrophié et l'élimination de navettes inutiles et éreintantes entre une chambre et l'autre, au cœur de la réforme il y avait précisément une volonté de décentralisation et la diffusion de l'expérience des organes exécutifs et législatifs locaux dans l'arène parlementaire.

Après trois années de discussions, la réforme italienne doit maintenant entamer un nouveau parcours au Parlement. Comme l'a tristement affirmé Tomasi di Lampedusa dans son chef-d'œuvre « Le Guépard », la tentation a été trop forte « de tout changer pour que rien ne change ».