

La disparition de la seconde chambre du Parlement en Scandinavie

Regard critique sur le choix du monocramérisme au Danemark, en Suède et en Norvège.

Laurent LÉOTHIER

Doctorant contractuel, ILF-GERJC

CNRS UMR7318 (DICE), Aix-Marseille Université

« Första kammaren skyddar röst
lärande och rikedom »¹

Louis De Geer²

« Quelques pays européens, le Danemark et la Suède [...], sont passés au monocramérisme, sans cause et sans crise politique, comme par une sorte d'obsolescence naturelle de la deuxième chambre »³. Par ces quelques mots, le professeur Lauvaux avance une idée que l'on retrouve encore largement dans la doctrine non-scandinave : le monocramérisme semble tout naturel pour ces pays à la vie politique pacifiée. Au simple regard des faits, elle semble parfaitement se vérifier. L'instauration du monocramérisme au Danemark, en Norvège et en Suède ne s'est pas faite sous le poids de la rue ou par la volonté de réduire la souveraineté parlementaire. Toutefois, ce passage d'un Parlement divisé en deux chambres à une chambre unique a été le fruit d'une longue maturation dont le processus a mis plus de cinquante ans pour s'imposer dans chacun de ces États. Dès à présent, il est nécessaire de délimiter l'espace géographique de notre étude. D'ordinaire, l'expression « Scandinavie » englobe les États autour de cette chaîne de montagnes nordique, à savoir, la Norvège, la Suède et la Finlande. Bien qu'il ne partage pas ce critère géographique, le Danemark – pour des raisons culturelles et historiques – est associé à cet ensemble. Pour des raisons quasi similaires, on peut avoir tendance à y ajouter les anciennes « colonies » - devenues des États indépendants ou sous souveraineté de l'un d'entre eux - que sont l'Islande, le

¹ « La chambre haute est la voix de la connaissance et de la richesse » (trad. de l'auteur), débats parlementaires, 5 janvier 1863, *Riks-ståden Protokoll, åren 1862 och 1863*, vol. 2, p.40.

² Député de la Chambre haute du *Riksdag* puis Premier ministre suédois (1876-1880).

³ LAUVAUX, (P.), « Quand la deuxième chambre s'oppose », *Pouvoirs*, janvier 2004, n° 106, p. 84.

Groenland, les Iles Féroé et l'archipel autonome d'Åland. Cette étude n'a pas pour vocation à retenir une définition aussi extensible de la nation de « Scandinavie ». En effet, étudier l'abandon du bicamérisme, nous amène à restreindre notre champ d'étude à trois États : le Danemark, la Suède et la Norvège. La Finlande, depuis qu'elle est souveraine, a toujours connu le monocamérisme. Le Groenland, les Iles Féroé et la région d'Åland, depuis le statut d'autonomie, ne jouissent que d'un Parlement à une seule chambre. L'Islande, quant à elle, a fait le choix du monocamérisme en 1991. Toutefois, ce pays s'est entre-temps éloigné de la tradition constitutionnelle et parlementaire commune aux États scandinaves continentaux, nous l'écarterons donc du champ de notre étude. Malgré une proximité linguistique, constitutionnelle et politique très forte, le Danemark, la Suède et la Norvège ont procédé à des choix différents dans la dénomination de leur institution parlementaire. Au Danemark, le Parlement – *Risdag* – était composé du *Folketing* (chambre basse) et du *Landsting* (chambre haute). Depuis la disparition de cette dernière en 1953, le Parlement a pris le nom de *Folketing*. En Suède, le *Riksdag* (Parlement) se composait de la *Första Kammaren* – première chambre (chambre haute) – et de l'*Andra Kammaren* – seconde chambre (chambre basse). Depuis l'abandon de cette formule en 1970, le Parlement a conservé son appellation d'origine (*Riksdag*). Enfin, en Norvège, la première chambre était l'*Odelsting* et la seconde le *Lagting*, toutes deux formant le *Storting* devenu monocaméral en 2009. Dans chacun des cas, les deux chambres du Parlement siégeaient dans le même bâtiment ⁴. Ces similitudes linguistiques et organisationnelles se retrouvent en matière constitutionnelle où les influences entre voisins scandinaves sont très fortes. Force est de constater que si ces trois États du Nord se sont débarrassés de leur seconde chambre, ils ne l'ont pas fait au même moment ou durant la même période. Toutefois, malgré l'étalage temporel de ce phénomène sur plus de cinquante années, le mimétisme constitutionnel et politique est très marqué entre ces trois États. Si bien que l'on serait tenté de croire que cette « obsolescence naturelle »⁵, dont parle le professeur Lauvaux, se retrouve chez chacun d'entre eux. Aussi, tout l'intérêt de cette contribution réside dans le fait que, le passage du bicamérisme au monocamérisme semble être, comme le laisse entendre le professeur Lauvaux, une transformation bénigne du paysage institutionnel scandinave issue d'une maturation constitutionnelle au fil des siècles. Or, à y regarder de plus près, cette disparition de la seconde chambre du Parlement a, en réalité, eu un impact significatif sur le fonctionnement institutionnel et démocratique de ces pays. En effet, les grands vainqueurs de ces

⁴ Au Danemark, le Parlement siège à *Christiansborg*, communément appelé *Borgen* (le château). Le Parlement suédois siège au *Riksdagshuset*, et celui norvégien au *Stortingsbygningen*.

⁵ LAUVAUX (P.), « Quand la deuxième chambre s'oppose », *op. cit.*, p. 84.

révisions constitutionnelles ont été les partis politiques, qui concourent à l'exercice de la démocratie, au profit l'institution parlementaire qui s'est retrouvée amputée de l'un de ses membres. Il convient donc de se demander dans quelle mesure le poids des partis politiques a conduit à l'effacement du bicamérisme puis à sa disparition au profit de leur renforcement dans le système institutionnel ?

L'existence de causes communes aux trois États (I) a, à chaque fois, incité les partis politiques nationaux à abandonner le bicamérisme au profit d'un Parlement avec une chambre unique. Or, aussi bien en Norvège, en Suède ou au Danemark, ce passage s'est effectué grâce à des accords multipartisans au sein de l'institution parlementaire (II), qui ont abouti, dans chaque cas, une fois la seconde chambre disparue, à un renforcement du système partisan au détriment du rôle du Parlement (III).

I – Les causes communes incitant à l'abandon du bicamérisme

L'absence de cause est, selon le professeur Lauvaux, un facteur expliquant le glissement en douceur des pays scandinaves vers le monacamérisme. Or, l'histoire de ces pays nous enseigne que l'instauration du bicamérisme était justifiée par un certain nombre de principes, qui une fois disparus, ont conduit les partis politiques à supprimer la seconde chambre du Parlement (A). Aussi, l'émergence du parlementarisme majoritaire en Scandinavie a conduit à l'effacement du bicamérisme au profit de l'enracinement des majorités politiques dans la chambre basse (B).

A – La disparition des principes directeurs à l'origine du bicamérisme scandinave

Le fonctionnement bicaméral dans les États du nord de l'Europe se distingue de la plupart des autres Parlements européens en raison d'un principe d'égalité. Celui-ci vaut pour les compétences et la représentation. À quelques rares exceptions, le bicamérisme est strictement égalitaire au Danemark⁶, en Suède⁷ et en Norvège⁸ mais les électeurs des deux chambres n'ont pas toujours été les mêmes. En effet, le bicamérisme avait pour objectif de « protéger la voix de la connaissance et de la richesse »⁹, par conséquent, la loi électorale a longtemps favorisé la

⁶ Art. 44, art. 46 et art. 52 de la Constitution de 1866

⁷ Art. 46 RF 1809 (version de 1866)

⁸ Le bicamérisme norvégien était quasiment égalitaire : art. 75 et art. 76 de la Constitution de 1814

⁹ Louis De Geer, *op cit.*

noblesse et la grande bourgeoisie des villes et des campagnes¹⁰. Toutefois, au fur et à mesure de l'enrichissement des paysans, devenus de grands propriétaires terriens dans les campagnes, ces derniers ont rempli les conditions pour devenir électeurs à la seconde chambre. Les réformes électorales menées au début du XX^e siècle ont permis l'élargissement du corps électoral, notamment par l'introduction du suffrage universel¹¹, aux élections législatives si bien que le principe d'égalité de l'électorat était quasiment satisfait dans chacun des régimes. Il découle de cette caractéristique constitutionnelle commune à ces États, trois principes directeurs, justifiant l'existence du bicamérisme : le principe de sûreté, le principe de contrepoids et le principe de stabilité. Or sous le poids des partis politiques, ces derniers se sont dilués, au point de quasiment disparaître dès les années 1930.

Le principe de sûreté voulait protéger le législateur contre lui-même en lui évitant d'adopter des décisions trop hâtives¹². Or celui-ci est rapidement devenu illusoire. Si les projets de loi étaient toujours formellement votés par les deux chambres du Parlement, la structuration et la cohésion partisane, qui ont investi la structure bicamérale, court-circuitaient le débat parlementaire. L'ensemble des décisions étant arrêté dans les instances des partis. Chaque régime a, de plus, tiré parti de la cohésion des forces politiques dans les instances parlementaires. En Suède, il était devenu courant de réunir des commissions jointes¹³, où les membres des deux chambres se réunissaient pour discuter des projets de loi. Au sein de celles-ci, le poids partisan était très fort entraînant un dialogue entre la majorité, composée des élus des deux chambres, et l'opposition, plutôt qu'entre les chambres elles-mêmes¹⁴. Le phénomène s'est retrouvé au Danemark, qui, sous l'effet de la forte structuration des sociaux-démocrates dans les deux chambres dès 1936, a connu un renforcement de l'organisation interne de l'ensemble des partis basée sur la discipline¹⁵. La seconde chambre du *Storting* norvégien, qui se formait d'un quart des députés élus durant les élections législatives, avait également comme objectif d'améliorer la qualité de loi et de freiner l'urgence législative dont faisant preuve l'*Odelsting*. Or, les accords trouvés dans la première chambre et qui

¹⁰ HÅSTAD, (E.), *The Parliament of Sweden*, Londres, Hansard Society, 1957, p. 54

¹¹ Danemark (1915), Suède (1909), Norvège (1898 – uniquement masculin)

¹² ANDREN, (G.), *Sveriges Riksdag*, vol. 9, *Tvåkamarsystemets tillkomst och utveckling*, Stockholm, Victor Petterssons bokindustri-AB, 1937, p. 118

¹³ METCALF, (M.F.), SCHÜCK (H.) (dir.), *The Riksdag : a history of the Swedish Parliament*, New York, St. Martin's Press, 1987, p. 236

¹⁴ ANDERSSON (H.G.), *Vad gör partierna i Riksdagen ? Mål, Taktik och arbetsformen*, Stockholm, Forum, 1970, p. 34

¹⁵ BOMHOLT (J.) et alii, *Den Danske Risdag 1849-1949*, vol.2, *Risdagen historie 1866-1949*, Copenhagen, Schultz Forlag, p.47

avaient abouti au texte présenté au *Lagting* n'étaient plus amendés, et dans les derniers temps n'étaient même plus discutés¹⁶.

La présence de la seconde chambre était aussi justifiée par un principe de contrepoids conservateur. Or si à l'origine, les représentants des couches conservatrices de la population y étaient majoritaires, les libéraux et les sociaux-démocrates ont pris le contrôle de la chambre haute au début du XX^e siècle¹⁷, s'alignant ainsi sur la majorité à la chambre basse. Aussi, la seconde chambre a pu jouer pendant un temps le rôle de frein aux réformes progressistes¹⁸, or ce dernier avait pratiquement disparu au moment de leur suppression.

Enfin, la seconde chambre permettait de satisfaire un principe de stabilité. Mis à part la Norvège, les renouvellements à la chambre haute se faisaient de façon morcelée¹⁹. Cela garantissait une grande stabilité aux majorités conservatrices qui mettaient plusieurs années à se transformer. Par cette majorité durable, la seconde chambre parvenait à choisir le Premier ministre parmi ses membres et l'imposait aux majorités de la chambre basse, trop fluctuantes et divisées²⁰. Cette situation prit fin dès le début du XX^e siècle où le Premier ministre est, dans la plupart des cas, issu de la majorité à la chambre basse²¹. Aussi, la voix de la raison que devait incarner la seconde chambre a laissé, peu à peu, place à la voix des partis si bien que les principes cardinaux du bicamérisme au Danemark, en Suède et en Norvège ont disparu avec la structuration du jeu politique, qui, avec l'émergence progressive du parlementarisme majoritaire, a mis à mal l'utilité de la seconde chambre.

¹⁶ Le Président se contentait d'annoncer le projet de loi qui venait en discussion. Il constatait que personne ne demandait la parole, par conséquent, le projet était adopté. Le *Lagting* adoptait ainsi plus d'une dizaine de projet de loi par séance. (v. notamment la séance du 18 juin 2009, débats parlementaires, pp. 45 – 48. Durant cette séance, le *Lagting* a adopté vingt-huit projets de loi en trente minutes)

¹⁷ Les Sociaux-Démocrates ont été majoritaires au *Landsting* danois dès 1936, dans la *Första Kammaren* suédoise en 1941 et dans le *Storting* norvégien (et donc au *Lagting* sous l'effet de la représentation proportionnelle dans les deux chambres) en 1927

¹⁸ En Suède, la *Första Kammaren* s'était opposée à l'instauration de l'assurance chômage en 1923. En Norvège, le *Lagting* avait exprimé de très fortes réserves sur le renforcement de la législation sur l'avortement aux printemps 1973 et 1978

¹⁹ Le *Landsting* est renouvelé par moitié tous les quatre ans, la *Första Kammaren*, par sixième tous les ans

²⁰ NYMAN (O.), *Tvåkamarsystemets omvandling. Från privilegievalrätt till demokrati*, Stockholm, Almqvist & Wiksell, 1966, p.133

²¹ METCALF, (M.F.), SCHÜCK (H.) (dir.), *op cit*, p. 234

B – L'émergence progressive du parlementarisme majoritaire : fossoyeur du bicamérisme scandinave

Longtemps opposées²², c'est l'alignement des majorités politiques dans les deux chambres qui a pressé l'élimination du bicamérisme. Dans les trois cas de notre étude, les majorités se sont d'abord enracinées dans la chambre basse du Parlement, offrant ainsi aux gouvernements successifs, un soutien parlementaire important dès le début du XX^e siècle. La chambre haute demeurait, quant à elle, la chasse gardée de majorités plus disloquées qui étaient parfois adversaires de l'exécutif. Or c'est bien lorsque les gouvernements ont pu compter sur le soutien des deux chambres que la question de leur existence s'est posée. En d'autres mots, lorsque le parlementarisme est devenu pleinement majoritaire dans ces trois États – surtout sous l'effet du rapprochement des collèges électoraux – la chambre haute s'est transformée en un élément gênant le fonctionnement démocratique. Bien que sa « démocratisation ait renforcé son poids moral et politique »²³, il pouvait arriver qu'une coalition minoritaire dans la première chambre trouve une majorité dans la seconde chambre et puisse donc gouverner le pays à la place de la coalition (ou du parti) plébiscitée par les urnes²⁴. Cet état de fait explique, très certainement, que dans les cas de la Suède, de la Norvège et du Danemark, l'initiative de la suppression de la chambre haute provienne, à chaque fois, de l'opposition ou de la minorité parlementaire. Celle-ci qui pouvait redevenir majoritaire lors des prochaines élections législatives, se retrouverait potentiellement gênée par une seconde chambre hostile qui ne serait pas renouvelée au même moment. Le parti victorieux devrait donc céder sa place au gouvernement au parti qui réunirait une « majorité résiduelle »²⁵ avec l'appui de la seconde chambre. Le bicamérisme égalitaire, notamment en matière de responsabilité du gouvernement, voulant que le parti le plus important du pays en termes de « mandat »²⁶, par addition des deux chambres, gouverne le pays. En somme, c'est la crainte d'être majoritaire d'un côté et minoritaire de l'autre, ainsi que la soumission à un calendrier différent, qui a conduit les partis minoritaires dans la seconde chambre à réclamer sa suppression. Au Danemark, les premières critiques sont venues de la gauche et notamment des Sociaux-Démocrates²⁷, qui obtiennent une large majorité au *Folketing* en 1924, et occupent les fonctions gouvernementales mais doivent composer avec un *Landsting*

²² HÅSTAD, (E.), *op cit*, p. 54

²³ NYMAN (O.), « Förstakammarproblemet », *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1954, vol. 2-3, p.176

²⁴ Cette situation se retrouve au Danemark (notamment en 1918, 1924, 1926) et en Suède (notamment en 1920)

²⁵ METCALF, (M.F.), SCHÜCK (H.) (dir.), *op cit*, p. 238

²⁶ Terme employé dans les trois systèmes pour désigner les sièges remportés au Parlement

²⁷ ROSENKRANTZ (P.), *Den Danske regering og Risdag, 1903 - 1934*, Copenhague, Arthur Jensens Forlag, 1934, p.41

hostile jusqu'en 1936. À partir de cette date, le Premier ministre, Thorval Stauning, peut compter sur une majorité dans les deux chambres, or craignant que le prochain renouvellement du *Landsting* soit préjudiciable à son parti, il entama le processus de révision de la Constitution en vue de mettre fin au bicamérisme²⁸ mais échoue faute de soutien populaire en 1939²⁹. Or en 1951, la réforme constitutionnelle est reprise par un gouvernement de centre-droit, tout juste majoritaire au *Folketing* afin de mettre fin à l'hégémonie de la gauche dans la chambre haute³⁰. En Suède, les critiques concernant la *Första Kammaren* sont tantôt venues des Sociaux-Démocrates, tantôt des Libéraux³¹. Ces deniers, perdant de l'influence sur la composition du gouvernement en raison de leur recul au profit de la gauche dans la seconde chambre, critiquent le phénomène des « majorités résiduelles » qui permet aux Sociaux-Démocrates de se maintenir aux affaires malgré le recul qu'ils peuvent connaître, au profit du bloc libéral, dans la chambre basse du Parlement³². La situation s'est également retrouvée en Norvège, où la proposition de faire disparaître le *Lagting* est à l'origine de la gauche (sociale-démocrate et radicale³³) à un moment où elle était dans l'opposition. Le projet de loi proposant la révision de la Constitution est déposé le 30 septembre 2004, mais n'est analysé par les commissions parlementaires qu'après l'alternance d'octobre 2005 qui a conduit les Sociaux-Démocrates au pouvoir. En somme la progression du parlementarisme majoritaire en Scandinavie a conduit à une cristallisation de la vie politique dans la chambre basse marquée par un affaissement de la seconde chambre sous le poids des partis politiques et de la force du suffrage universel direct³⁴. Aussi, force est de constater que l'évolution institutionnelle instaurant le passage au monacamérisme dans ces trois pays scandinaves est motivée par des causes communes. La procédure avalisant la fin du bicamérisme est également marquée par de fortes similarités entre ces trois États.

²⁸ BOMHOLT (J.) et alii, *op cit*, p.63

²⁹ Bien que le referendum entérinant la révision de la Constitution obtient une majorité de « oui » à 91,9%, la participation (48,9%) étant sous le seuil fixé de 50, la révision n'a pu avoir lieu

³⁰ BOMHOLT (J.) et alii, *op cit*, p.66

³¹ METCALF, (M.F.), SCHÜCK (H.) (dir.), *op cit*, p. 238

³² *Ibid*

³³ Projet n°12 :14 déposé par trois députés sociaux-démocrates et deux députés de la gauche radicale

³⁴ ANDREN (G.), « Till den moderna parlamentarismens formlära », *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1932, vol. 1, p.11

II – Le recours à des procédures similaires

La disparition de la seconde chambre du Parlement a fait l'objet dans ces trois pays d'un débat et de plusieurs délibérations parlementaires (A). Or si les prérogatives du pouvoir législatif ont été pleinement respectées, il est indéniable que le poids des partis politique a été déterminant dans le processus de révision (B).

A – Le passage systématique par la voie et la délibération parlementaire

Il faut relever deux points concernant la manière dont on a procédé à la révision de la Constitution entérinant le bicamérisme : la procédure prévue par la Constitution a été, dans chacun des cas, respectée, et la seconde chambre a voté dans les trois cas, à plus de cinquante ans d'intervalle, sa propre mort. Chaque constitution imposait des règles de révision plus ou moins rigoureuses. La loi fondamentale norvégienne, en vertu de l'article 73 al. 2³⁵, prévoyait qu'une loi ordinaire puisse modifier la Constitution si au moins deux tiers des membres du *Storting* sont présents au moment des débats. Ceux-ci qui interviennent en réunion plénière des deux chambres ne sont toutefois pas soumis à une majorité renforcée pour l'adoption. À l'issue des débats, le 20 février 2007, le projet de révision est adopté à cent cinquante neuf voix contre une³⁶. L'article 81 de la norme suprême suédoise imposait l'adoption du projet de révision constitutionnelle par deux législatures différentes, mais pas automatiquement séparées par une dissolution. Suite à un accord entre les différents partis politiques de la majorité et de l'opposition en 1966, les débats parlementaires ont été lancés en 1968 et le projet³⁷ a été adopté par les deux chambres avant l'élection législative qui devaient se tenir la même année. Le renouvellement total de l'*Andra Kammaren* n'a pas conduit à un bouleversement des forces politiques, les équilibres partisans restant quasiment inchangés au Parlement. Par conséquent, la seconde adoption du projet de révision a pu se faire sans mal au cours de l'année 1969, pour rentrer en vigueur après de nouvelles élections générales en 1970. Le Danemark est le pays qui s'est imposé le système le plus rigoureux. C'est cette rigueur qui a conduit à ce que l'on s'y reprenne une seconde fois. Après l'échec du référendum de 1939, le gouvernement de centre-droit dirigé par le Premier ministre Erik Eriksen, initie la procédure de révision en septembre 1951 par le dépôt d'un projet. Celui-ci, après d'après

³⁵ Version en vigueur à l'époque

³⁶ Débats parlementaires, 20 février 2007, p.2026

³⁷ Projet 1968 :27

discussions en commissions³⁸, est adopté le 23 mars 1953 par le *Folketing* et le 28 mars par le *Landsting*. Conformément à l'article 95 de la Constitution, la dissolution est prononcée afin que les électeurs puissent se prononcer directement, par le biais du choix de leurs représentants, sur la révision constitutionnelle qu'ils défendent. Les élections du 21 avril 1953 au *Folketing* et du 28 avril au *Landsting* ne modifient pas les rapports de force. Suite à quoi, les deux chambres ont pu de nouveau adopter le projet sans le modifier le 15 mai 1953. L'adoption fut entérinée par une votation populaire, comme en 1939. Durant ce referendum, les électeurs se prononcent directement sur le projet de révision, tel qu'il a été adopté par les parlementaires, et plus indirectement par la voie de l'élection législative. Ce dernier conduit à l'adoption, à une écrasante majorité (78,8 %), du projet de révision constitutionnelle dont le taux de participation (59,1 %) fut cette fois-ci suffisant pour en valider le résultat. La sanction royale, dernière étape indispensable du processus constitutionnel comme législatif (mais purement protocolaire), intervient le 5 juin 1953 et fut suivie de la promulgation le 9 juin. Conformément aux dispositions de la Constitution et aux accords entre partis, de nouvelles élections législatives se sont tenues le 22 septembre 1953 pour élire le *Folketing* désormais monocaméral. La situation danoise est une exception par rapport aux deux autres, où les effets de la disparition de la seconde chambre ne se sont fait sentir que plus tard : lors d'élections anticipées en 1970 en Suède et lors des élections législatives suivantes en Norvège intervenues en septembre 2009³⁹. En somme, ce passage sans heurt par la voie parlementaire, a été permis grâce au rôle déterminant des partis politiques dans la conduite de la réforme constitutionnelle.

B – L'indéniable poids des partis politiques dans le processus de révision visant à faire disparaître le bicamérisme.

Dans deux cas sur trois, la suppression de la seconde chambre s'est accompagnée d'une vaste réforme électorale afin de rééquilibrer le poids de la chambre qui allait devenir l'unique. Au Danemark et en Suède, le parti majoritaire à la chambre basse a profité de sa position de force pour marchander, avec l'opposition, la suppression de la seconde chambre tout en transformant une loi électorale qui, dans les circonstances de l'époque, lui serait davantage favorable. Dans les trois pays, la disparition de la chambre haute a été le fruit d'un vaste

³⁸ BOMHOLT (J.) et alii, *op cit*, p.467

³⁹ Les élections anticipées ont été décidées en Suède à la suite de la modification de la Constitution. Durant celles-ci, les suédois étaient appelés à élire leurs représentants dans un Parlement monocaméral. En Norvège, la dernière réunion du *Lagting* est intervenue à la toute fin de la législature 2005-2009 (18 juin 2009)

compromis entre tous les partis politiques représentés au Parlement. Au Danemark, la fin du bicamérisme s'est accompagnée d'une réforme de l'abaissement de l'âge légal de vote. Durant le double referendum du 28 mai 1953, les danois entérinaient la seconde chambre et abaissaient l'âge de vote de vingt-cinq à vingt-trois ans. L'accord entre les deux principaux partis du *Folketing* et de leurs alliés a permis de déboucher sur une situation qui leur était doublement favorable : la seconde chambre ne jouerait plus un rôle de frein pour un gouvernement n'y ayant pas la majorité, et l'abaissement de l'âge pour devenir électeur favorisait ces deux partis au profit des conservateurs. C'est le même état d'esprit qui a animé les parlementaires suédois à franchir le pas de la réforme dès l'accord de 1966. Celui-ci a été conclu entre les Sociaux-Démocrates et les Libéraux, auquel ont adhéré d'autres forces politiques par la suite, et prévoyait des gains pour les deux camps. D'une part, la seconde chambre disparaissait, permettant aux Libéraux, à condition qu'ils réunissent une majorité dans la chambre basse, de pouvoir gouverner sans obstacle. D'autre part, le *Riksdag* monocaméral serait désormais élu à partir des mêmes circonscriptions que la chambre basse – celles-ci étant favorables aux Sociaux-Démocrates – mais sur la base d'un scrutin proportionnel pour permettre aux Libéraux, et à leurs alliés, d'obtenir plus facilement des élus dans un paysage politique largement dominé par la gauche. De plus, on décida d'introduire la barrière des 4 % à l'échelle nationale pour être représenté au *Riksdag*, afin de mettre les principaux partis politiques du pays à l'abri de la concurrence des forces politiques mineures (notamment à l'époque du parti communiste qui a du mal à exister sur la scène nationale). Finalement, puisque la disparition de la seconde chambre est, à l'origine, une réclamation de la minorité parlementaire, la majorité a profité de sa position pour obtenir une réforme électorale favorable. Ces accords pluri-partisans ont inéluctablement conduit à une adoption massive de la réforme par les partis. Même au Danemark, où les électeurs ont été consultés à la suite de l'adoption par le Parlement par referendum, ces derniers étaient vivement encouragés par l'ensemble des partis politiques représentés dans les deux chambres à adopter le projet de révision⁴⁰. La Norvège est, certainement, l'exemple le plus parlant de cette répercussion des accords partisans lors de l'adoption de la révision où la division entre opposition et majorité s'efface au profit de l'intérêt commun des partis dans la transformation institutionnelle⁴¹ (un seul député avait voté contre). En somme, on ne peut que constater que les partis politiques ont été les initiateurs et les instigateurs de la fin du bicamérisme. Au final, ce passage au monocamérisme n'a conduit qu'à un

⁴⁰ NORDENGAARD (J.P.), *Valgene til Risdagen gennem 100 Aar*, Copenhague, Roskilde Dagbladstrykkeri, 1949, p.71

⁴¹ RASCH (B.E.), « Opposisjonen », in NARUD (H.M), HEIDAR (K.), GRAVILIE (T.), *Stortingets historie 1964-2014*, Oslo, Fagbokforlaget, 2014, p.448

renforcement du poids des partis politiques et au détriment du fonctionnement institutionnel et des équilibres initialement prévus.

III – Le renforcement du poids partisan au détriment du fonctionnement institutionnel

La fin du bicamérisme en Scandinavie a indéniablement conduit à la cimentation de la vie politique en deux blocs partisans (A). Cet essor du poids des partis au détriment du fonctionnement institutionnel a aussi permis la banalisation du parlementarisme minoritaire (B).

A – La cimentation de la politique des blocs

En supprimant la seconde chambre du Parlement, les partis politiques, au Danemark et en Suède, étaient clairement animés par la volonté d'adopter un élément caractéristique du parlementarisme westminsterien, à savoir la détermination du Premier ministre par l'élection législative. En mettant un terme aux majorités résiduelles provenant de l'alliance du parti minoritaire à la chambre basse mais majoritaire à la chambre haute, les électeurs ont désormais la faculté de déterminer en une seule élection le Premier ministre et la composition du gouvernement⁴². Toutefois, si la disparition de la seconde chambre s'est accompagnée, au Danemark et en Suède, d'une réforme électorale, celle-ci ne s'est pas calquée sur la loi électorale britannique. En effet le multipartisme scandinave a été préservé par le scrutin proportionnel. Celui-ci facilitant les majorités d'idées, multipartites, où les accords de gouvernement sont nécessaires à la stabilité de l'exécutif. Or, la possibilité pour les formations de devenir majoritaires à l'issue d'un seul scrutin les a conduites à conclure des accords de gouvernement en amont afin de faire bloc au moment des législatives⁴³. C'est d'abord, les partis de centre-droit, plus souvent privés de majorité parlementaire, qui se sont unis en bloc, souvent qualifié de « bourgeois » ou non-socialiste⁴⁴, pour conquérir le Parlement. Ces alliances, qui se sont ensuite reproduites à gauche, permettent au chef du parti vainqueur d'apparaître comme le Premier ministre légitime, capable de transformer la coalition électorale en coalition gouvernementale. Cette structuration de la vie politique par blocs de partis entraîne un déclin relatif de la

⁴² SVENSSON (S.), *Enkammariksdag*, Stockholm, A&W, 1970, p.80

⁴³ STROM (K.), *Minority Government and majority rule*, Cambridge, CUP, 1990, p.191

⁴⁴ BERGMAN (T.), *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation. An analysis of Winning Minority Governments in Sweden*, Umeå, Umeå Universitet, 1995, p.65

stabilité qui caractérisait le Parlement au temps du bicamérisme. Chaque bloc cherchant à atteindre l'alternance politique au rythme régulier des élections législatives. La stabilité n'est donc plus institutionnelle – qui était assurée par la durabilité de la composition politique de la seconde chambre – mais électorale. On constate d'ailleurs que depuis la fin du bicamérisme, les alternances ont été plus nombreuses en Suède et au Danemark⁴⁵. La cimentation de la vie politique par blocs de partis a également pour conséquence de transformer l'unique chambre du Parlement en simple receveuse des accords partisans. Afin d'assurer leur stabilité, les gouvernements de coalition dans ces trois États scandinaves ont fortement recours aux accords politiques avant et après les élections législatives. En somme, le compromis politique quitte l'enceinte parlementaire pour rejoindre celle partis et limite donc grandement le débat au Parlement et le droit d'amendement des élus. En somme, le Parlement monocaméral ne fait qu'avaliser les choix partisans déjà verrouillés par des accords entre les chefs de partis⁴⁶ au niveau du gouvernement. La Norvège fait un peu exception à ce qui vient d'être dit, bien qu'elle connaisse ce phénomène de cimentation de sa vie politique en deux blocs, ce dernier ne s'est pas renforcé à la disparition du *Lagting*. Ce schéma politique était déjà largement éprouvé au Parlement norvégien bicaméral en raison de scission des élus issus du même scrutin législatif en deux chambres. Toutefois, la suppression de la seconde chambre a mis à mal les derniers débats qui pouvaient exister entre les membres des chambres⁴⁷ et a donc renforcé l'autorité des chefs de partis sur leurs élus au *Storting*. En somme, le pouvoir de délibération du Parlement a clairement souffert de ce durcissement de l'organisation partisane et de la structuration de la vie politique. Le pouvoir exécutif s'est également plus souvent vu confronté à la situation plus précaire qu'est le parlementarisme minoritaire qui, depuis la fin du bicamérisme, s'est inscrit de façon durable dans le paysage institutionnel scandinave.

B – L'accroissement du parlementarisme minoritaire

La disparition de la seconde chambre prive le principal parti du soutien qu'il pouvait y trouver pour remédier à une majorité incomplète issue des élections législatives. L'organisation de la vie politique en bloc fait qu'un bloc victorieux aux élections législatives mais minoritaire ne peut plus aller chercher les quelques élus

⁴⁵ Danemark : 1968, 1971, 1973, 1975, 1978 (grande coalition), 1979, 1982, 1993, 2001, 2011 et 2015. Suède : 1976, 1982, 1991, 1994, 2006 et 2014

⁴⁶ Sur ce point, l'accord passé entre tous les partis représentés au *Riksdag* suédois (excepté l'extrême droite) en 2014 en est un excellent exemple. V. MATUTANO (E.), « Le legs de la crise politique suédoise du mois de décembre 2014 », *RFDC*, 2016, n°106, pp.357-365

⁴⁷ STRÖMBERG (H.), *Svergies Författning*, Stockholm, Studentlitteratur, 2003, p.37

manquants dans la seconde chambre et former un gouvernement soutenu par une majorité de députés répartis entre les deux chambres. En somme, le résultat des élections législatives fixe définitivement la marge de manœuvre des formations politiques pour composer une majorité à même de soutenir un gouvernement. Ceci a conduit à la banalisation du phénomène du parlementarisme minoritaire⁴⁸, déjà éprouvé par les pays scandinaves, dans la première moitié du XX^e siècle. Ceci repose sur un principe simple, mais étranger aux régimes parlementaires d'Europe continentale, le gouvernement n'a pas besoin de réunir une majorité absolue avec lui mais l'important est qu'il n'est pas de coalition numériquement majoritaire contre lui⁴⁹. Aussi, la survivance du gouvernement est conditionnée à l'absence d'accord entre les groupes d'opposition. Cette méthode de gouvernement est notamment permise par les règles constitutionnelles relatives à l'investiture et à la confiance accordée au gouvernement par le Parlement⁵⁰ : l'abstention n'est pas comptée parmi les suffrages exprimés, il n'est donc nécessaire pour le gouvernement que de s'assurer que le nombre de suffrages exprimés en sa faveur est supérieur à ceux exprimés en sa défaveur. Ce système de la confiance présumée, est davantage utilisé depuis la fin du bicamérisme, où lorsque le corps électoral n'accorde pas une confiance suffisante à un parti ou un bloc de partis pour gouverner le pays. Le monocamérisme favorise depuis quelques années, au Danemark, en Suède et en Norvège, la progression rapide de l'extrême droite qui profite des renouvellements du Parlement pour accroître son influence et faire pression sur les blocs de partis bien implantés. Aussi, le monocamérisme minoritaire montre ici ses faiblesses puisque la menace d'une rencontre de majorité de circonstances sur un vote mettant en minorité le gouvernement s'accroît. Les différents partis d'extrême droite n'hésitant pas à s'allier, de manière inopinée, avec le bloc dans l'opposition pour mettre à mal le programme législatif du gouvernement⁵¹. Ce qui conduit ce dernier à recourir à la menace de dissolution très rarement utilisée⁵² lorsque les accords partisans semblent inopérants. En somme, la suppression du bicamérisme a conduit à un déclin de la stabilité institutionnelle au profit de la flexibilité politique caractérisée par l'essor du parlementarisme minoritaire. Celui-ci, n'obligeant plus les majorités distinctes

⁴⁸ Au Danemark, le gouvernement a été minoritaire de 1953 à 1957, de 1960-1968, de 1971 à 1978, et depuis 1979. En Suède, il l'a été de 1973 à 1976, de 1982 à 1991, de 1994 à 2006 et depuis 2014. Le gouvernement a été minoritaire en Norvège entre 1973 et 1977, entre 1981 et 1983, entre 1986 et 2005, et entre 2009 et 2013

⁴⁹ NERGELIUS (J.), *Constitutional Law in Sweden*, Halphen, Wolters Kluwer, 2011, p.73

⁵⁰ V. notamment l'art. 2 al. 2 du chapitre IV de la Constitution suédoise

⁵¹ V. à ce titre la crise constitutionnelle suédoise de décembre 2014 lors de laquelle l'extrême-droite a voté, par surprise, le projet de loi de finances présenté par l'opposition ayant entraîné l'échec de l'adoption de celui présenté par le gouvernement

⁵² La dernière utilisation au Danemark remonte à 2017, et à 1958 en Suède. Le parlement norvégien n'a pas été dissout depuis la fin de la seconde guerre mondiale

dans les deux chambres à trouver un accord de gouvernement, mais conduit à des situations d'extrême précarité pour la stabilité certains gouvernements ultra-minoritaires⁵³. Ce phénomène, largement dû à la progression spectaculaire de l'extrême droite au Parlement, peut conduire à rejeter le parti victorieux aux législatives dans l'opposition⁵⁴. En somme, le principe de stabilité caractérisant le parlementarisme scandinave n'est plus d'origine institutionnelle mais uniquement partisane, fragilisé par l'émergence du troisième bloc d'extrême droite.

*

* *

L'exemple danois, suédois et norvégien montre combien le système partisan a brisé la raison d'être du bicamérisme en Scandinavie. Or c'est la présence d'un consensus multipartis qui a enterré l'existence de la seconde chambre, afin de renforcer le schéma binaire, formé de deux blocs politiques, tirant avantage du renouvellement unique du Parlement. Force est donc de constater que « l'obsolescence naturelle » dont fait état le professeur Lauvaux n'est pas si évidente à cerner. La disparition de la seconde chambre du Parlement dans ces trois États scandinaves n'a pas été motivée par un objectif d'amélioration du système parlementaire mais bien par la volonté des partis politiques qui voyaient dans ce fonctionnement institutionnel un frein à leurs ambitions. Ceci amène, sans doute, à réfléchir à l'intérêt véritable du bicamérisme au moment où ce dernier est remis en cause par les partis politiques dans plusieurs États européens. Cela même qui sont frappés de plein fouet par la crise de confiance des citoyens envers les forces politiques.

⁵³ Au Danemark, on retrouve deux gouvernements ultra-minoritaires : celui dirigé par la droite en 1973 et 1975 pouvant compter sur l'appui de vingt-deux députés et celui en place depuis 2015 soutenu par trente-quatre députés. En Suède, le gouvernement a été ultra-minoritaire entre 1978 et 1979 où il ne pouvait compter sur le soutien que de trente-neuf députés. La Norvège n'a, quant à elle, jamais connue de gouvernement ultra-minoritaire

⁵⁴ Notamment au Danemark en 2015, en Suède en 2006 et 2010 et en Norvège en 2013