



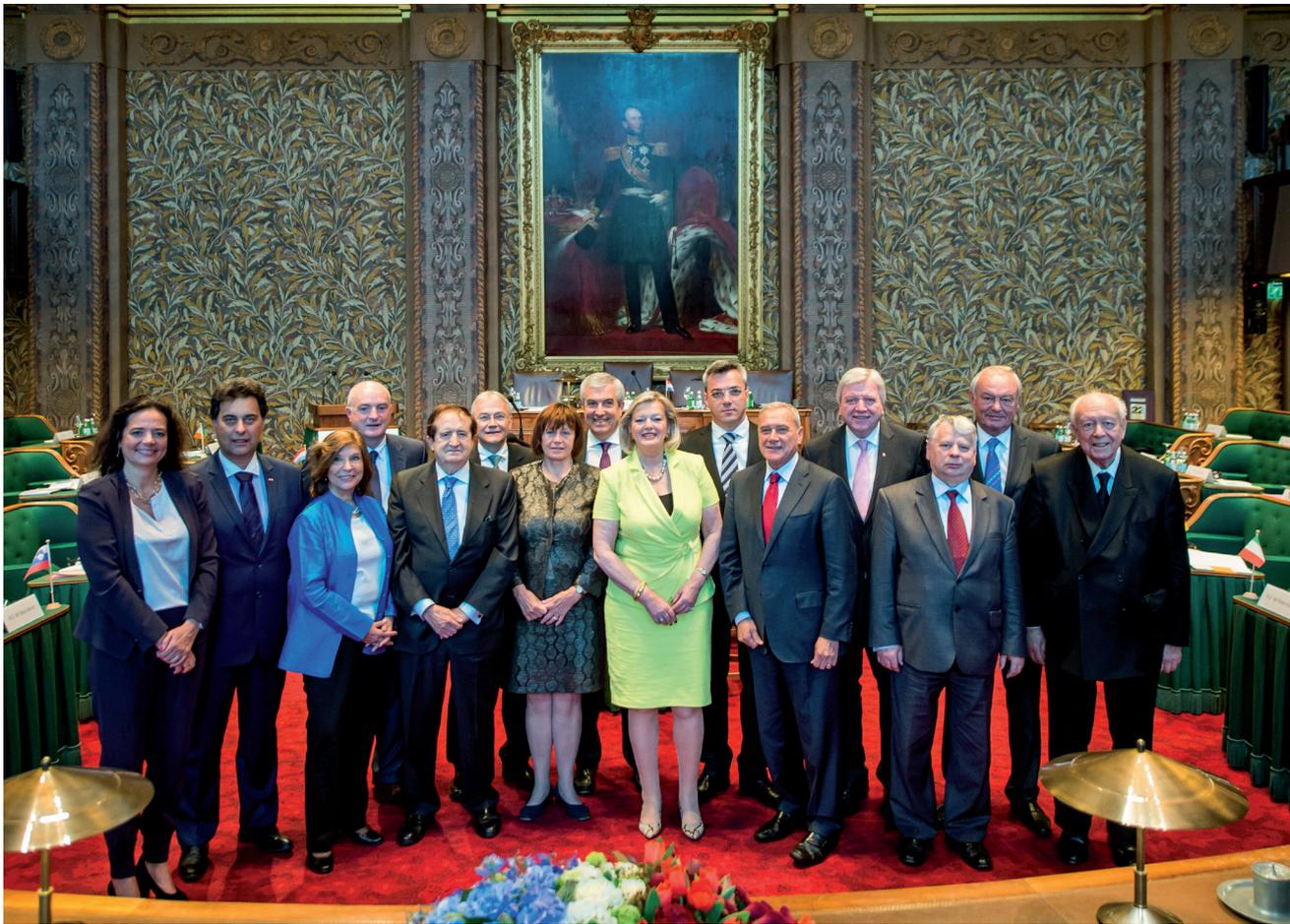
XVIth meeting

AES

Association of
European Senates



21-22 May 2015



Eerste
Kamer *der Staten-Generaal*

Rapport, XVIe Réunion de l'Association des Sénats d'Europe

Pleins feux sur le Sénat

Conceptions modernes du fonctionnement du Sénat
au sein d'un système parlementaire bicaméral

Contenu

Discours de bienvenue prononcé	2
Thématique I : Puissance dure contre puissance douce	3
Thématique II : Composition du Sénat	20
Thématique III : L'importance de l'opinion publique	31
Annonce des rencontres à venir	39

Discours de bienvenue prononcé par Ankie Broekers-Knol, présidente du Sénat du Royaume des Pays-Bas

Présidence : Bonjour, très chers collègues, Mesdames et Messieurs. Je vous souhaite la bienvenue dans la salle plénière du sénat du royaume des Pays-Bas. Je souhaite saluer plus particulièrement nos collègues polonais qui sont arrivés ce matin ainsi que la délégation irlandaise, spécialement conviée ici.

Hier soir, nous nous sommes réunis dans la Ridderzaal, la « Salle des Chevaliers », vieille de plusieurs siècles. Ce matin, nous nous réunissons de nouveau dans une salle vieille de plusieurs siècles. Ce lieu n'a cessé de servir de salle de réunion pour les élus du peuple depuis 1655. Cela fait d'elle la plus ancienne du genre au monde.

Lorsque cette salle fut conçue au milieu du 17^e siècle, siècle d'or de la république des sept Provinces-Unies des Pays-Bas, il fut explicitement demandé qu'elle exprime un lien international fort. Il suffit de lever les yeux pour observer des personnes des quatre coins du monde qui semblent nous regarder avec une certaine curiosité. Si vous observez bien vous reconnaîtrez des Polonais, des Perses, des Turcs, des Espagnols, des Mexicains, des Français, des Italiens, des Russes, des Anglais et des Allemands. Je vous laisse les découvrir. Vous disposez d'un livre sur le Sénat que vous pourrez consulter à votre retour.

Depuis ce jour jusqu'à aujourd'hui, des liens internationaux forts demeurent et ceux-ci revêtent une importance capitale aux yeux du Sénat néerlandais. Cela m'amène à parler du plus grand mérite, selon moi, de ce type de conférence. Elle offre la possibilité d'examiner les évolutions au sein des parlements de différents pays, d'un point de vue international. J'estime que le plus grand intérêt des rencontres AES est leur concision. Cela nous permet d'échanger des idées ensemble, dans une atmosphère à la fois ouverte et directe.

Cette rencontre a pour objectif de traiter des conceptions changeantes du fonctionnement du Sénat dans les systèmes parlementaires bicaméraux. Nous avons aujourd'hui trois thématiques intéressantes au programme.

La première porte sur la puissance dure contre la puissance douce : les deux chambres devraient-elles disposer des mêmes pouvoirs législatifs ?

La seconde thématique porte sur la composition du Sénat : de quelle manière le pouvoir politique du Sénat est-il déterminé par sa composition ?

La troisième thématique porte sur l'importance de l'opinion publique : quelle est l'influence de l'opinion publique sur la position du Sénat ?

Thématique I : Puissance dure contre puissance douce

La première thématique que nous allons aborder s'intitule « Puissance dure contre puissance douce ». Comme c'est la tradition lors de nos conférences, les intervenants seront appelés à s'exprimer dans l'ordre alphabétique de leur pays en anglais. Cela signifie que je souhaite maintenant donner la parole à M. Volker Bouffier, président du Bundesrat.

Allocution de Volker Bouffier, président du Conseil fédéral (Bundesrat) de la République fédérale d'Allemagne

M. **Bouffier** : Madame la présidente, Chers collègues, Mesdames et Messieurs. C'est pour moi un grand honneur d'avoir la possibilité de m'exprimer dans cette enceinte chargée d'histoire. C'est, je dois dire, à la fois un grand honneur et un plaisir. Avant de faire quelques remarques relatives à la Deuxième chambre, le Bundesrat d'Allemagne, je souhaite tout d'abord vous féliciter, Madame la présidente, vous-même et votre équipe, pour l'excellent travail de préparation et d'organisation de cette conférence, pour avoir pris toutes les dispositions nécessaires et aussi pour l'agréable soirée d'hier. Merci beaucoup donc pour cette conférence.

Mesdames et Messieurs, la République fédérale d'Allemagne est une association, une fédération, composée de seize états qui existaient avant la création de la République fédérale d'Allemagne. Après la seconde guerre mondiale, les puissances victorieuses ont veillé avec une grande attention à éviter qu'un gouvernement central fort ne dirige l'Allemagne. À la place, ils ont insisté sur le fédéralisme. Il s'agit d'une tradition séculaire en Allemagne. À aucun moment de son histoire ou presque, l'Allemagne n'a été dirigée de manière centrale et, lorsque cela fut le cas, ce fut sous la dictature nazie avec les conséquences désastreuses que l'on connaît. On doit garder à l'esprit ces éléments lors de discussions sur la puissance dure et la puissance douce en Allemagne. L'Allemagne compte seize états fédérés. Tous sont de tailles différentes. L'état le plus petit est celui de Brême qui compte 750 000 habitants tandis que le plus grand est la Rhénanie-du-Nord-Westphalie qui compte presque 19 millions d'habitants. Mon état compte quelques 6 millions d'habitants, le situant dans la moyenne.

Au sein de notre Deuxième chambre, les grands états détiennent six voix tandis que les états plus petits en ont seulement trois. Il existe ainsi des différences, mais elles ne sont pas aussi importantes que les différences de tailles entre les états. La Chambre se compose de membres du gouvernement de ces états. Ces personnes sont élues et il n'y pas de suffrage direct des membres du Bundesrat. Ces personnes sont nommées par les gouvernements des états. En règle générale, il s'agit du Premier ministre de l'état en question et de quelques membres de son gouvernement qui sont envoyés au Bundesrat.

Notre constitution accorde une position plutôt forte au Bundesrat. Celle-ci stipule en effet que l'administration de ces états relève de leur responsabilité propre. Ainsi, chaque fois qu'il est question de problèmes de nature administrative, les états sont toujours impliqués. Cela touche à notre constitution financière, à la mise en œuvre de nos actes, de nos lois et il existe un troisième ordre de gouvernement : le niveau local. Conformément à notre constitution, les autorités et gouvernements locaux ont un rôle spécifique à jouer. Il y est également stipulé que la sous-division en états est impérative et ne saurait être changée. La structure fédérale ne peut donc être modifiée. Je suis convaincu que la position forte de l'Allemagne découle de ce système fédéral même si la législation s'avère parfois compliquée dans ce système. L'énorme avantage est que les états fédérés, les Länder, rivalisent

entre eux afin de trouver les solutions les meilleures. Selon la constitution de nos Länder, les états fédérés sont dotés de domaines de compétences et responsabilités qui leur sont propres : l'éducation, l'enseignement universitaire, le maintien de l'ordre. Tout ceci relève de la responsabilité des états. La sûreté extérieure relève, elle, de la responsabilité du gouvernement fédéral. Bien sûr, pour obtenir de bons résultats, une coopération entre le niveau de l'état et le niveau fédéral est nécessaire.

Le Bundestag, notre Première chambre, est principalement responsable pour ce qui est de la législation, domaine qui implique à la fois le Bundestag et le Bundesrat. Il existe deux types de lois. D'un côté il existe les lois qui nécessitent le consentement et l'approbation du Bundesrat. Pour entrer en vigueur, ces lois doivent recevoir le consentement du Bundesrat. D'un autre côté, il existe également ce que l'on appelle les lois « pouvant faire l'objet d'une opposition ». Dans ce cas, le Bundestag peut adopter une loi puis le Bundesrat peut s'y opposer. Dans ce cas, le Bundestag peut passer outre l'objection du Bundesrat. La pratique politique nous montre cependant que nous tentons habituellement de parvenir à un compromis. Le Bundesrat détient également le droit d'initier des lois, de soumettre des projets de lois. Lorsque le gouvernement fédéral initie une loi, celle-ci est d'abord soumise pour examen au Bundesrat avant d'être soumise au Bundestag. Ainsi, nous émettons une position, une opinion en premier et celle-ci peut être prise en compte par le Bundestag d'entrée de jeu. Lorsqu'il s'agit d'une loi pour laquelle le Bundesrat doit donner son consentement, le Bundestag décidera très attentivement en essayant de s'assurer que la loi soit adoptée par le Bundesrat. Il existe également un comité de médiation à qui le gouvernement fédéral, le Bundesrat et le Bundestag peuvent faire appel. Ce comité de médiation est un organisme de taille modeste qui s'efforce à parvenir à un compromis lorsque les opinions et les positions du Bundestag et du Bundesrat diffèrent. Si la proposition soumise par le comité de médiation est acceptée par les deux chambres, la loi peut alors entrer en vigueur. C'est le système constitutionnel tel qu'il est.

Comment cela fonctionne-t-il dans la pratique ? Comme je l'ai déjà dit, les membres du Bundesrat sont des membres des gouvernements des états. C'est pourquoi on retrouve généralement des membres forts des différents partis politiques dans le Bundesrat. Les élus qui représentent les états au sein du Bundesrat sont des personnalités politiques fortes au sein de leurs partis respectifs et défendent ainsi également les intérêts politiques de leur parti. Je suis pour ma part vice-président du CDU en Allemagne, et donc le suppléant de Mme Merkel au sein de notre parti. Lors de rencontres dans le cadre de notre parti, Mme Merkel ainsi que M. Schäuble sont présents et nous abordons également des questions législatives. Il en est de même chez les sociaux-démocrates. On se rencontre et on fait de son mieux afin de préparer un compromis. Notre devise est l'Etat d'abord puis le parti.

Cependant, d'autres états disposent d'autres gouvernements de coalition. Des intérêts très différents sont en jeu lorsqu'il est question de sujets comme l'agriculture ou le tourisme dans la région alpine, la Bavière est alors particulièrement intéressée tandis qu'Hambourg l'est moins. Lorsqu'il s'agit de problématiques liées à la pêche, les intérêts des états côtiers sont au premier plan et très importants. Ainsi, les intérêts des différents états varient mais en fin de compte, nous devons parvenir à un compromis.

Lorsqu'il est question de puissance douce contre puissance dure, permettez-moi de vous dire que rien ne peut être fait en Allemagne sans le Bundesrat. Cela devient particulièrement intéressant lorsque la majorité du Bundesrat est différente de celle du Bundestag. Nous détenons une coalition avec une majorité de 80% au Bundestag alors qu'aucune majorité ne se dégage du Bundesrat. Les verts sont très affaiblis au Bundestag depuis les dernières élections mais ils n'ont jamais été aussi forts au Bundesrat car ils sont présents au gouvernement de neuf états. Cela signifie que nous devons parvenir à nous réunir et à nous parler. Au bout du compte, il s'agit d'un système réputé très compliqué mais qui présente un gros avantage. Puisque nous sommes obligés de nous parler et de négocier, les divergences politiques sont moins marquées que dans les autres états. Dans de nombreux pays, lorsqu'un gouvernement prend ses fonctions, il opte pour une certaine direction, tandis que le gouvernement suivant prendra la direction opposée. Ce n'est pas le cas en Allemagne. Ce système crée

de la stabilité au niveau du style de gouvernement. Lorsque nous évoquons les éléments fédéraux, nous savons que cette notion est accueillie avec scepticisme dans de nombreux pays. Dans un grand pays comme l'Allemagne, la Deuxième chambre, le Bundesrat, permet de s'assurer que les spécificités régionales et les traditions historiques soient mieux prises en considération que dans le cas d'un gouvernement centralisé. Nous pensons donc que ce système un peu plus compliqué à la base est, au bout du compte, un modèle performant.

Permettez-moi d'aborder brièvement l'opinion publique. Il s'agit là d'une problématique compliquée. C'est parfois comme cela et parfois comme ceci.

Présidence : Il vous reste juste une minute !

M. **Bouffier** : Oui, permettez-moi de conclure. Dans l'ensemble, le Bundesrat jouit d'une grande estime. Lorsque nous décidons rapidement, le public nous applaudit. Lorsqu'il nous faut plus de temps pour décider, nous notons un mécontentement ; les gens ne comprennent pas pourquoi nous ne parvenons à une conclusion. Mais il en est de même dans les autres pays gouvernés de manière centralisée avec une Chambre simple.

En bref, permettez-moi de dire que nous sommes satisfaits de notre système. Nous estimons qu'il est performant et nous sommes heureux d'avoir la possibilité d'échanger nos points de vue avec nos collègues pendant cette conférence.

Merci beaucoup !
(Applaudissements)

Présidence : Merci beaucoup, M. Bouffier. Quelqu'un souhaite-t-il poser une question ? Je suis stricte sur la gestion du temps car nous devons absolument être à l'heure à la résidence du Roi. M. Giménez ?

M. **Lucas** (Espagne) : J'aimerais féliciter le président pour son excellente allocution et je souhaite ajouter que le Sénat espagnol a été invité par le gouvernement allemand il y a quelques jours. Nous avons visité les Länder de Berlin et du Bade Württemberg. Nous souhaitons voir de nos propres yeux les exemples et nous voulons copier la stabilité et la force du système allemand. Merci !

J'ai cependant une question. Existe-t-il dans un des Länder l'idée de souveraineté en marge de ce qui est prévu à l'article 2 ou 12 de la constitution, quant à la dignité du peuple et la stipulation que l'Allemagne est un état fédéral ? Existe-t-il des Länder où il est fait référence à des référendums, des référendums souverains ?

M. **Bouffier** : Je me dois de répondre brièvement à une question pourtant très compliquée. Tout d'abord, il faut savoir que les Länder d'Allemagne sont des états à part entière. Nous ne sommes pas de simples provinces, nous sommes des états à part entière et disposons donc de nos propres droits, de nos propres constitutions, constitutions dans lesquelles figure notre propre législation. Par exemple, les référendums portant sur des problématiques spécifiques sont réglementés différemment selon les Länder. Dans certains, il faut avoir 20% des votes pour que le référendum puisse être effectif tandis que dans d'autres états il faut 30 ou même 50% des suffrages. La question de savoir sur quoi peut porter un référendum varie également selon les états.

La loi électorale varie elle aussi d'un état à l'autre. Il existe aussi la règle selon laquelle tout ce qui figure dans les constitutions des différents états est applicable uniquement si cela n'est pas incompatible avec la constitution fédérale. Dans mon état par exemple, la constitution prévoit encore la peine de mort, qui a pourtant été abolie dans la constitution fédérale. Cela implique bien évidemment que la peine de mort n'est plus applicable dans la constitution de la Hesse. Notre constitution contient

également certains éléments qui n'existent pas dans la constitution fédérale. Pour comprendre, il faut avoir pour toile de fond le fait que nous sommes des états à part entière. Mon état, la Hesse, entretient de nombreuses relations internationales. Les ambassadeurs viennent me voir et, lorsqu'un évêque est nommé par le Vatican, je dois donner mon accord en ma qualité de président du Bundesrat. Nous sommes ainsi des états à part entière disposant de notre propre pouvoir constitutif qui est cependant limité par la constitution fédérale et ses éléments fondamentaux.

Présidence : Merci M. Bouffier. J'aimerais maintenant donner la parole à M. Pietro Grasso, président du sénat d'Italie.

Allocution de Pietro Grasso, président du Sénat de la République italienne

M. Grasso : Chers collègues, je souhaite féliciter les États-Généraux, le parlement bicaméral des Pays-Bas, à l'occasion de son deux-centième anniversaire. Je souhaite également remercier le sénat néerlandais et sa présidente, Mme Ankie Broekers-Knol, d'avoir organisé la 16e rencontre de l'Association des Sénats d'Europe, se concentrant sur des thématiques tellement intéressantes et actuelles. En Italie, la nécessité de réformer le Sénat est, encore et toujours, une priorité institutionnelle. Plusieurs tentatives visant à réformer la Chambre haute ont ainsi été faites ces dernières décennies, mais c'est pendant la législature en cours que le débat politique et scientifique s'est recentré sur la réforme de notre système parlementaire.

Comme on le sait, la feuille de route de la révision constitutionnelle a pour objectif de vaincre le bicamérisme égalitaire inscrit dans la constitution depuis 1948, un système où le gouvernement doit obtenir la confiance des deux chambres du parlement pour être mis en place et, conformément à notre système, les projets de lois doivent être adoptés par les deux chambres du parlement dans une version strictement identique. L'actuel gouvernement a également soutenu une réforme de la loi électorale qui a été adoptée par le parlement il y a quelques jours. Même s'il s'agit d'une loi ordinaire, elle a une portée constitutionnelle puisqu'elle régule le mode d'élection de la Chambre des députés. Elle ne régule cependant pas le mode d'élection du Sénat parce que ce dernier est en train d'être réformé. La réforme constitutionnelle a d'abord été adoptée par le Sénat puis modifiée une nouvelle fois par la Chambre des députés. Maintenant, elle devra être examinée une nouvelle fois par le Sénat parce que dans notre système, un projet de loi modifiant la constitution doit être adopté par les deux chambres dans la même version et en deux lectures différentes. Si un projet de loi est adopté à une majorité inférieure aux deux tiers en seconde et dernière lecture, il devra être soumis à un référendum de confirmation.

Selon le projet de loi actuellement examiné par le Sénat, le Sénat va modifier à la fois son mode d'élection et ses fonctions. La Chambre est élue au suffrage universel direct et est conçue comme devant conserver le pouvoir de voter la confiance au gouvernement, conserver le plein pouvoir de légiférer, d'exercer des fonctions d'orientation et de contrôle du gouvernement. Avec cette réforme, le Sénat serait élu au suffrage indirect, ses membres étant élus par les conseils régionaux – et un petit nombre d'entre eux également parmi les maires des villes. Cette réforme conçoit le Sénat comme un forum représentant les intérêts locaux et constituant un lien avec l'Union européenne. Actuellement, la discussion parlementaire se concentre sur la problématique très sensible de la répartition du travail et des compétences entre les deux chambres. La Chambre a modifié le texte validé par le Sénat en première lecture, en établissant une compétence concomitante pour des fonctions qui étaient autrefois attribuées au seul Sénat. Le Sénat devrait donc « partager » certaines de ses fonctions avec la Chambre en « contribuant » ainsi au processus législatif. Cela concerne par exemple certains projets de lois de réforme constitutionnelle là où il existe une compétence concomitante. Dans d'autres cas, le Sénat participe uniquement en tant qu'instance consultative émettant des recommandations. Sur la demande d'un tiers de ses membres et de manière automatique lorsqu'il s'agit du budget, le Sénat peut étudier

un projet de loi adopté par la Chambre. Pour ce projet de loi, c'est cependant la Chambre du parlement qui a le dernier mot. Quant aux projets de lois garantissant l'unité légale et économique de la République ou ayant une portée nationale, la Chambre peut ignorer tout amendement adopté à la majorité absolue au Sénat uniquement lorsqu'un tel projet de loi est adopté par la Chambre des députés à la majorité absolue.

En tant que président du Sénat, je ne vais pas m'attarder sur le débat politique actuellement en cours en Italie. Je souhaite cependant relever quelques questions de principe. Tout d'abord, j'estime que la réforme du Sénat doit être considérée comme faisant partie de la modification en cours de plusieurs éléments constitutionnels, comme la loi électorale, le système des partis, les modifications quant aux formes de gouvernements et les formes de l'état qui peuvent avoir un effet, direct ou indirect, sur le rôle de la Chambre haute. J'estime ensuite aussi qu'afin de conserver un système constitutionnel démocratique d'équilibre des pouvoirs, le Sénat doit demeurer le contrepoids démocratique de la Chambre. Il semble essentiel que le Sénat soit une Chambre de garanties, un gage de sécurité puisque le rapport entre le gouvernement et la majorité parlementaire, exprimée par une Chambre, est encore plus proche. Ce qui est nécessaire n'est pas la mise en place de moyens visant à ralentir le processus législatif, comme c'est le cas dans des pays où le Sénat peut retarder la décision de la Chambre politique. Il s'agit plutôt d'une révision du bicamérisme égalitaire qui dépasse l'établissement pur et simple de différentes fonctions, ceci dans le but d'inclure un système viable de compétences alternatives et de pouvoirs pour les deux chambres. Ce qui donnerait à chacune une identité constitutionnelle bien définie. L'uniformité politique entre la Chambre des députés et le gouvernement, tout en étant essentielle si le gouvernement doit gagner la confiance de la Chambre basse, risque d'affaiblir la volonté de cette dernière à faire rendre des comptes à l'exécutif. Le Sénat peut être mieux positionné pour exprimer le pouvoir d'enquête et pour évaluer le travail des autorités publiques. Le Sénat est idéalement placé pour surveiller de manière systématique l'application des lois et pour réduire la réglementation excessive et assurer des réformes efficaces. Il peut aussi assurer un contrôle démocratique nécessaire des évolutions budgétaires et donc contrebalancer l'appropriation accrue des gouvernements déterminés par la nouvelle gouvernance économique et fiscale de l'UE. Le Sénat serait un sénat au caractère politique limité, avec peu de querelles de partis. Il devrait, et doit devenir, non pas le lieu où beaucoup de lois sont adoptés, mais le lieu où les meilleures lois sont adoptées. En un mot : la qualité doit prévaloir sur la quantité.

En ayant cette vision à l'esprit, le Sénat en tant que Chambre des sécurités est parfaitement compatible avec une présentation territoriale : cela permettrait en réalité de renforcer la Chambre haute. Le Sénat peut permettre de diffuser les intérêts des autonomies locales en direction du gouvernement, remplaçant ou du moins renforçant ainsi les instances collégiales consultatives et décisionnelles, ce qui encourage la coopération entre le gouvernement central et les autorités locales. En outre, et ce sera ma conclusion, le Sénat peut permettre au gouvernement local d'assurer que l'action législative soit bien effectuée conformément au principe de subsidiarité. Ainsi les autorités locales, le gouvernement local ne sont pas marginaux mais déterminés constitutionnellement pour que chaque représentant soit responsable vis-à-vis de sa communauté.

Les évolutions de l'Union européenne et les défis de la mondialisation nécessitent un ajustement du mécanisme institutionnel, en termes d'efficacité, de rapidité et de capacité de prise de décision. Des réformes ayant pour objectif d'assurer l'application des politiques gouvernementales et la stabilité gouvernementale sont effectivement nécessaires et ne sauraient être reportées plus longtemps. Il est cependant aussi essentiel de protéger et de renforcer l'autorité du Parlement qui reste le fondement de la démocratie et de la représentation. Il est impossible d'accroître la légitimité des institutions sans renforcer leur légitimité et leur efficacité et transparence d'action, l'une envers l'autre et dans leurs relations avec la population. Il est donc nécessaire de reconnaître que l'équilibre entre les pouvoirs est tout d'abord et principalement fondé sur l'état de droit. Cela signifie que tout pouvoir s'accompagne de sens de la responsabilité et de recherche de la cohérence. Les institutions devraient être en mesure de

faire des choix mais doivent aussi accepter le contrôle. Les institutions qui agissent ainsi ne sont jamais autoritaristes : elles font autorité ; elles ne sont pas centrées sur elles-mêmes, elles sont crédibles, ne sont pas isolées de la réalité mais au contraire ouvertes à tous les citoyens, à la société civile tout entière, parce qu'elles peuvent devenir des facteurs décisifs de cohésion et d'unité nationales. Un processus décisionnel complet et partagé est la clef pour aboutir aux politiques les meilleures, celles qui perdureront dans le temps.

Je vous remercie
(Applaudissements)

Présidence : M. Grasso, je vous remercie beaucoup pour votre contribution. Je ne prends pas de question maintenant pour que nous puissions être à l'heure. Nous allons d'abord donner la parole à Mme Viviane Ecker du Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg. Puis nous prendrons quelques questions avant l'allocation du président du Sénat de Roumanie. Merci donc d'attendre quelques minutes avant de poser vos questions.

Allocution de Viviane Ecker, présidente du Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg

Mme **Ecker** (Luxembourg) : Madame la présidente, je vous remercie infiniment. J'aimerais moi aussi adresser mes chaleureux remerciements pour l'organisation de cette belle rencontre. Merci de votre accueil chaleureux et merci aussi pour le somptueux dîner de gala organisé hier soir dans cette salle non moins somptueuse.

C'est vraiment un grand honneur pour notre Conseil d'État du Luxembourg de participer à cette rencontre. Comme vous le savez, nous sommes uniquement présents au sein de l'Association des Sénats d'Europe en qualité d'observateur. En effet, le Luxembourg, conformément à la loi, dispose non pas d'un système à deux chambres mais d'un système à une chambre seulement. Ce n'était pas le cas il y a 200 ans lorsque le Luxembourg faisait partie du royaume des Pays-Bas. Nous avons un Sénat commun mais, depuis l'adoption de la première constitution au Grand-Duché de Luxembourg, la création d'un Sénat en fut exclue compte tenu de la petite taille du pays. Cette situation est toujours le cas de nos jours. Nous avons donc un seul parlement, à savoir la Chambre des députés.

En 1868, le Conseil d'État du Luxembourg se vit confier la tâche de pallier l'absence d'une deuxième chambre et, pour remédier à ce Sénat absent, la constitution du Luxembourg dispose d'un mécanisme particulier. Chaque projet de loi doit faire l'objet d'un second vote par la Chambre des députés dans un délai de trois mois sauf s'il est permis de ne pas le faire. Le Conseil d'État doit cependant accepter qu'un second vote n'ait pas lieu et ceci se fait lors d'une séance publique alors que les débats du Conseil d'État ont normalement lieu à huis clos.

Nous devons donner notre opinion sur tout avant-projet, tout projet de loi et tout amendement. Tout amendement à un projet de loi doit être validé par le Conseil d'État avant que la Chambre des députés puisse procéder au vote du texte officiel. Le Conseil d'État formule des avis et, avant de le faire, examine les perspectives politiques des avant-projets et projets de lois. Il examine les textes pour vérifier leur conformité vis-à-vis du droit communautaire, de la Constitution bien sûr, ainsi que les normes internationales et que les principes législatifs en général. Si le Conseil d'État identifie des incohérences vis-à-vis de normes supérieures, nous pouvons formuler ce que nous appelons des « oppositions formelles ». Si le législateur ne rectifie pas le projet ou l'avant-projet de loi conformément aux recommandations du Conseil d'État, ou si le législateur ne peut fournir d'explications quant aux inconsistances relevées par le Conseil d'État, ce dernier exercera alors son droit de veto suspensif pendant trois mois au maximum, comme cela est prévu par la constitution. Autrement dit, si le Conseil

d'État n'est pas d'accord avec le fait qu'un second vote n'ait pas lieu, la Chambre des députés devra attendre trois mois avant de pouvoir voter le même projet de loi pour la seconde fois.

Le Conseil d'État n'a pas le droit d'initier le processus législatif. Il peut toutefois attirer l'attention du gouvernement en lui montrant l'opportunité de nouvelles lois ou d'amendements à incorporer dans les lois existantes. A cet égard, le Conseil d'État attire régulièrement l'attention du gouvernement sur de tels sujets et propose des amendements possibles au gouvernement et au parlement. Autrement dit, le Conseil d'État intervient à chaque étape du processus législatif et son opinion est recherchée, même lorsque la constitution doit être modifiée. À ce point, l'opinion est toutefois seulement consultative. L'opinion du Conseil d'État est également demandée sur la législation relative au budget national. Dans ce cas, nous ne faisons aucune distinction entre l'examen du budget et l'examen d'autres projets de loi. Pour chaque avant-projet ou projet de loi, nous n'émettons aucune opinion politique. Le rôle du Conseil d'État pourrait cependant être amené à changer dans l'examen du budget national et voir son importance croître ; en effet le Conseil d'État devra à l'avenir contrôler la conformité du budget national avec les normes imposées par le pacte européen de stabilité et de gouvernance qui fut ratifié par le Luxembourg par le biais d'une mesure législative adoptée en mars 2013. Dans de telles circonstances, le Conseil d'État devrait formellement s'opposer à un budget qui excéderait le plafond de déficit structurel, puisque dans ces circonstances nouvelles une telle situation ne dépendrait pas uniquement des institutions politiques du pays, mais constituerait une violation du droit communautaire.

Depuis sa création, le Conseil d'État s'est toujours considéré comme gardien de la constitution et a toujours insisté sur toute concordance qu'il pouvait identifier entre des propositions de lois possibles et la Constitution. Sauf à de rares exceptions près, la Chambre des députés a toujours tenu compte des oppositions formelles formulées par notre institution. La position du Conseil d'État fut renforcée en 1996 avec la création d'une cour constitutionnelle. Le Conseil d'État est en charge en amont du contrôle de la constitutionnalité des lois tandis que la Cour constitutionnelle est chargée du même rôle en aval. Parfois, il arrive que cette cour fasse usage dans son travail d'avis émis par le Conseil d'État. Le parlement doit donc suivre la position exprimée par le Conseil d'État pour éviter tout litige éventuel devant la Cour constitutionnelle.

En ce qui concerne les avant-projets et projets de loi au Luxembourg, nous disposons d'un groupe inter-institutionnel de haut niveau composé du président de la Chambre des députés, du Premier ministre et du président du Conseil d'État. Ils se rencontrent afin de tenter d'identifier les textes prioritaires devant être adoptés avant la fin de la session parlementaire, à savoir en juillet, et avant la fin de l'année civile. Ce comité est ainsi chargé de l'examen de l'urgence des projets et avant-projets de loi.

Il n'y a aucune controverse quant à la répartition des pouvoirs entre la Chambre des députés et le Conseil d'État au Luxembourg. Cependant, le fait que le Conseil d'État émette des considérations politiques dans ses avis fait régulièrement l'objet de critiques. Certains souhaiteraient que le rôle du Conseil d'État soit uniquement limité à l'examen purement légal des projets de loi. Cependant, une réforme du Conseil d'État est prévue dans les prochains mois et une large consultation a été effectuée au niveau des partis politiques. Celle-ci a montré que la majorité d'entre eux souhaite examiner s'il convient au Conseil d'État d'émettre des opinions politiques. Bien sûr, étant donné que le veto suspensif n'est pas utilisé pour des sujets politiques mais uniquement pour des sujets juridiques, nous croyons que la réforme ne modifiera en rien nos compétences. Je vous remercie.
(Applaudissements)

Présidence : Merci beaucoup, Mme Viviane Ecker, pour votre exposé très intéressant. Merci de patienter encore avant de poser vos questions, je donne en effet maintenant la parole à M. Călin Popescu-Tăriceanu, président du sénat de Roumanie.

Allocution de Călin Popescu-Tăriceanu, Président du sénat de Roumanie

M. Popescu-Tăriceanu : Merci, Mme la Présidente. Je souhaiterais moi aussi adresser mes félicitations pour l'organisation de cette conférence et pour l'hospitalité dont nous faisons l'objet. Une fois encore, merci beaucoup.

Vos excellences, Présidents et représentants du Sénat, Chers collègues et amis. J'aimerais tout d'abord partager avec vous une illustre anecdote politique. On raconte que Thomas Jefferson s'est un jour plaint à Washington qu'une importante majorité de la convention de Philadelphie, ainsi que le futur président, étaient favorables à un système parlementaire bicaméral. Surpris par une telle préférence, Jefferson demanda aimablement : pourquoi désirez-vous avoir une deuxième Chambre ? Washington lui répondit : pourquoi versez-vous du lait dans votre thé ? Pour le refroidir, fut la réponse à la fois candide et évidente, offrant à Washington l'opportunité d'expliquer que la fonction naturelle de toute chambre haute était précisément de « refroidir » les décisions du corps législatif.

En réalité, l'arrangement constitutionnel américain incarnait plus que le principe de modération traditionnellement attribué à la Chambre haute. La démocratie madisonienne concevait le bicamérisme comme étant une sous-catégorie d'un autre principe constitutionnel, celui de la séparation du pouvoir.

Selon ce principe, un individu ou un groupe d'individus investi d'un pouvoir illimité en abusera. Il y a toujours un désir de garder le pouvoir, de récompenser les sympathisants, de punir les opposants et de détourner des fonds publics pour des intérêts privés. Par conséquent, le pouvoir doit être limité.

La seule méthode satisfaisante de limitation consiste à répartir le pouvoir entre les différentes instances qui exerceraient une sorte de surveillance à l'égard des actions de chacun. Seul le respect, si ce n'est la peur d'un autre pouvoir, peut contribuer à limiter celui-ci. Pour assurer la pérennité du système, une répartition est effectuée entre les institutions et non entre les personnes.

L'ensemble le plus complet de revendications en faveur du bicamérisme se trouve dans le Fédéraliste, articles n°62 et 63, probablement l'œuvre de James Madison.

Il y est tout d'abord revendiqué que la Chambre haute fait office de contrôle des passions populaires et donc de l'éventualité d'une tyrannie de la majorité. Selon lui, un Sénat, en tant que seconde ramification de l'Assemblée législative, distincte du pouvoir, et partageant le pouvoir avec une première ramification, doit en tous les cas constituer un contrôle salutaire du gouvernement. Cela permet de doubler la sécurité envers les personnes en nécessitant l'assentiment, en cas de complot d'usurpation et de perfidie, de deux instances distinctes, là où l'ambition ou la corruption d'une seule serait autrement suffisante.

Sans surprise, Walter Bagehot applique une logique similaire lorsqu'il décrit le processus de mutation de la Chambre des lords la transformant d'une Chambre haute en une Deuxième chambre. Selon lui, « Il est d'un grand profit pour la société d'avoir deux idoles ; quand deux idolâtries sont en lutte, il y a quelque chance de succès pour la vraie religion ».

Quelle peut être cette vraie religion dans notre contexte démocratique ? Je vais tenter de vous fournir une réponse en examinant ce qui rend la puissance parlementaire douce ou dure, en évaluant brièvement le bicamérisme roumain. Je conclurai en suggérant comment les Deuxièmes chambres pourraient être vecteurs d'une nouvelle importance politique au cœur de l'actuelle crise de la démocratie représentative.

Permettez-moi de définir le bicamérisme comme la condition de support simultané de majorité octroyée par des assemblées distinctes à une nouvelle législation. Un système bicaméral est fort si les deux chambres jouissent de la même légitimité, et qu'aucune d'entre elles ne peut aisément imposer sa volonté à l'autre. Un bicamérisme fort est-il répandu ? Pour qu'un système parlementaire puisse être qualifié de système bicaméral fort, il semblerait nécessaire que les deux chambres soient élues au suffrage direct. La force de la Deuxième chambre semble quant à elle déterminée par trois facteurs : la symétrie, c'est-à-dire l'équilibre des pouvoirs constitutionnels entre les chambres, la congruence, c'est-à-dire dans quelle mesure la seconde chambre risque de ressembler à ou se différencier de la composition partisane de la Chambre basse, et la légitimité, c'est-à-dire la légitimité dont la seconde Chambre jouit ou non pour faire usage de ses pouvoirs.

Dans un bicamérisme symétrique, les deux chambres disposent de pouvoirs identiques ou presque : l'approbation des deux chambres est habituellement nécessaire pour l'adoption des lois, la Chambre basse ne peut outrepasser de manière unilatérale les véto ou des amendements adoptés par la Chambre haute ou peut uniquement le faire avec difficulté. Le bicamérisme est asymétrique lorsque la Chambre haute se limite, constitutionnellement, à n'être qu'un pouvoir retardateur, disposant du droit de proposer mais non d'insister sur des amendements.

La congruence est le terme utilisé pour décrire la similarité des chambres sur le plan de la composition partisane. Je n'entrerai pas dans les détails. Il est bien évidemment question d'incongruence lorsque les chambres sont établies sur des principes représentatifs différents, choisies par des électeurs différents, à des moments différents, ou sur la base d'un système électoral différent. Les sénats de Roumanie et d'Italie sont par exemple très congruents avec la Chambre basse ; en effet les chambres de ces pays sont élues de manière simultanée et directe selon le même système électoral.

Le bicamérisme roumain est intéressant parce qu'il a été l'objet de deux aménagements successifs ces vingt-cinq dernières années. En Roumanie, le pouvoir législatif est conféré à une législature bicamérale composée de la Chambre des députés et du Sénat. La Chambre des députés et le Sénat sont tous deux élus au suffrage égal, universel et direct. Le bicamérisme roumain constitue un exemple plutôt rare en Europe de bicamérisme symétrique dans lequel les deux chambres représentent la même population.

La Constitution adoptée en 1991 envisageait une symétrie parfaite entre les deux chambres élues à la proportionnelle. Chacune d'entre elles était autorisée à examiner séparément le même texte de loi. En cas de désaccord sur le texte ou à chaque fois que des amendements différents étaient présentés, une procédure de médiation était mise en œuvre. En 2003 cependant, une révision constitutionnelle fut adoptée et chaque chambre a désormais des fonctions. Les lois demeurent en principe bicamérales, mais chaque chambre détient un vote final et décisif selon une répartition par sujets. Dès qu'une chambre diffuse un avant-projet de loi, l'autre chambre peut confirmer le vote, modifier ou rejeter le projet. Dans ces trois cas, la décision finale appartient à la chambre qui est saisie en seconde instance. La seconde est toujours concluante.

C'est toutefois le Sénat qui a la mainmise ou, selon les termes de la Constitution, qui dispose de la « compétence décisionnelle », pour tout sujet en lien avec des traités et accords internationaux, les entreprises de radiodiffusion, le médiateur national, l'administration de la justice à tous les niveaux, la fonction publique et les principes généraux de gouvernement local, l'éducation, l'organisation et la structure du gouvernement, l'armée, l'organisation territoriale et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle. Par conséquent, le Sénat a le pouvoir de présenter des projets de lois, à amender et voter des lois approuvées par la Chambre des députés. Le processus législatif ordinaire nécessite le vote de la majorité des membres présents dans chaque chambre.

Le gouvernement est politiquement responsable vis-à-vis des chambres du Parlement. Les chambres peuvent, en séance conjointe, retirer leur vote de confiance accordé au gouvernement en initiant une motion de défiance.

En outre, depuis 2008, le Sénat et la Chambre des députés sont élus sur la base d'un système mixte de scrutin uninominal et proportionnel. Les sénateurs sont élus par des circonscriptions uninominales. Il est important de mentionner que depuis 2007, le Sénat roumain doit faire face à un défi populiste. En 2009, à l'initiative du président de la Roumanie, un référendum non-contraignant eut lieu afin de modifier la taille et la structure du parlement, passant d'une structure bicamérale à une structure unicamérale de 300 sièges maximum. Avec une large majorité de près de 78 %, les électeurs ont approuvé la suppression implicite du Sénat. Cependant, aucune contrainte constitutionnelle n'oblige à mettre en pratique ce résultat. Depuis le référendum, la suppression du Sénat reste à l'ordre du jour de divers groupes populistes de pression ; en effet le pouvoir dur du Sénat garantit que la vraie religion, pour reprendre les mots de Bagehot, ou, pour reprendre notre langage, la démocratie, est protégée.

Pour finir, je reviens une nouvelle fois à Walter Bagehot et à la Constitution d'Angleterre de 1867, parce que son analyse des fonctions du parlement est plus que jamais juste. En réalité, les parlements ne font pas la législation, compte tenu du fait que l'exécutif a été le plus grand créateur de normes. À la place, une chose que seuls les parlements font est de refléter la société pour la rendre compréhensible et « la modifier pour l'améliorer ».

Les fonctions expressives et pédagogiques sont peut-être actuellement les fonctions essentielles de la Chambre haute et la Chambre basse, mais, même dans un système bicaméral symétrique, la première Chambre a le dernier mot sur les questions financières. Par conséquent, à notre époque, lorsque la démocratie représentative est mise au défi par diverses formes de populisme, la Chambre haute se doit de nous faire entendre ce que nous n'entendrions sinon pas. Ou, autrement dit, elle se doit de dire la vérité aux puissances qui deviennent de moins en moins responsables.

(Applaudissements)

Présidence : Merci beaucoup, Cher collègue. Je regarde l'heure. Certains d'entre vous ont peut-être des questions pressantes mais je pense que le Roi nous attend. J'aimerais tout d'abord vous demander de poser pour la photo de famille avant de prendre rapidement une tasse de café. Nous allons voir si nous avons la possibilité de poser des questions à un moment donné. N'hésitez cependant pas à poser vos questions pendant la pause-café.

Photo de famille et pause-café



Présidence : Il nous reste deux intervenants sur ce premier thème. J'invite le président du Conseil des états de la Confédération suisse, M. Claude Hêche, à prendre la parole.

Allocution de Claude Hêche, président du Conseil des états de la Confédération suisse

M. **Hêche** : Madame la présidente, Chers collègues et amis, Mesdames et Messieurs. Je souhaiterais également, Madame la présidente, vous remercier pour votre chaleureux accueil et l'excellente organisation.

Chers collègues, si Dieu avait été suisse, il serait encore en train d'attendre le bon moment pour créer le monde ! Ceci est révélateur d'une tradition nationale. Au pays des montres, nous préférons en effet être à l'heure plutôt qu'en avance, et bien sûr parfois nous avons tendance à prendre du retard à cause de cela.

Je représente une petite région, le canton du Jura, au sein du Conseil des états, équivalent suisse de vos sénats. L'histoire de mon canton, réputé pour sa tradition d'horlogerie, constitue un bon exemple de ce souci de la ponctualité. Permettez-moi de vous faire voyager dans le temps et de vous emmener il y a 200 ans, au congrès de Vienne. C'est alors que les grandes puissances délimitèrent les frontières actuelles de la Suisse. Une petite zone francophone et catholique, à savoir le Jura, fut attribuée au canton de Berne. Vous conviendrez qu'une telle décision reflète la fatigue de fin de négociations, et de fait, de nombreuses personnes du canton du Jura se trouvèrent mécontentes de cet arrangement. Mais, comme je l'ai déjà indiqué, au pays des montres, les choses peuvent se ralentir quelque peu. Il a fallu approximativement 150 ans et plusieurs demandes séparatistes pour que le Jura soit dissocié du canton de Berne. Il est devenu autonome le 1er janvier 1979, devenant le 23e canton de la Fédération suisse. La création du canton du Jura fut un événement extraordinaire parce qu'elle entraîna une modification pacifique des frontières internes du pays. La Suisse prouva ainsi sa grande capacité à se défier elle-même, modèle de démocratie et, pour elle, source de fierté.

Cette histoire souligne la polyvalence de la Suisse. Elle met également en exergue un aspect essentiel de la politique suisse. C'est parce qu'ils se considéraient comme une entité distincte que les habitants du Jura voulaient leur propre canton. Cela vaut pour la population de chaque canton suisse comme pour la plupart des régions du monde. Comme vous le verrez, cette aspiration imprègne l'ensemble de notre système politique.

Au sein de la Chambre haute, chaque canton est représenté par le même nombre de sénateurs, quelle que soit sa taille et sa population. Les 70 000 habitants de mon canton sont donc représentés par deux sénateurs élus au suffrage universel, tout comme les 1,3 million d'habitants du canton de Zurich, ou le million d'habitants du canton de Berne. Le Conseil national, c'est-à-dire la Chambre basse de mon pays, comprend 200 membres élus au suffrage universel. Dans chaque canton, le nombre de sièges dans la Chambre basse est fonction du nombre d'habitants, avec au moins deux membres par canton. Les cantons jouissent donc d'une représentation identique dans la Chambre haute ; mais cela ne voudrait pas dire grand chose si la Chambre haute s'était vu attribuer peu de pouvoir. Il est intéressant de noter qu'en Suisse, le Conseil national et le Conseil des états détiennent les mêmes compétences et les mêmes rôles. Au sein des démocraties, il se peut que mon pays fasse bientôt figure d'exemple unique. Ainsi, les deux chambres ont des fonctions et compétences strictement identiques dans un domaine comme les décisions budgétaires ou l'adoption des projets de loi du gouvernement. Les deux chambres peuvent proposer des amendements à la législation en vigueur.

Permettez-moi de commencer par aborder la fonction élective des deux Chambres. Les deux chambres se réunissent tous les quatre ans pour élire le gouvernement fédéral. Je pense que la Suisse fait figure d'exception à cet égard. Les sept membres du gouvernement, appelés les conseillers fédéraux, sont

ministres. Ils ont le même poids, et le gouvernement dans son ensemble est à la tête de l'état. En qualité de membres du gouvernement, ils doivent prendre des décisions de manière concertée. Voici donc la preuve, s'il en fallait, que la Suisse est bien le pays du consensus. Chers collègues, il n'y a eu que quatre cas de non réélection entre 1848 et 2007. Dans la plupart des cas, les conseillers fédéraux sont réélus jusqu'à leur démission.

Comme je l'ai dit en introduction, la population de chaque canton se considère comme une entité distincte. Elle souhaite garder la souveraineté sur son propre territoire. Cette aspiration a eu un impact sur les pouvoirs législatifs accordés au parlement et a mené à l'adoption d'un principe bien connu des membres de l'UE, celui de la subsidiarité. Selon ce principe, les États membres délèguent à la Confédération, c'est-à-dire à l'administration centrale, uniquement les fonctions que l'État fédéral est mieux à même d'exercer qu'ils ne le sont eux. Autrement dit, les cantons disposent par exemple d'une juridiction sur l'éducation, sur le système de santé et plus particulièrement sur les hôpitaux, la police, tandis que la Confédération est, elle, en charge de l'armée, de la politique étrangère et des transports publics, notamment les transports ferroviaires.

Chers collègues, je suis membre de la commission des transports publics de la Chambre haute – j'en ai même été le président, ceci étant emblématique de la manière dont le parlement suisse exerce la fonction législative. Permettez-moi de vous parler d'un projet de loi adopté en 2014 pour assurer la souplesse du fonctionnement de notre système ferroviaire.

Ce projet vient à l'origine d'une initiative populaire. L'idée consistait à allouer aux transports publics la moitié des ressources dédiées jusqu'à ce jour au transport routier. Le Conseil fédéral prépara un contre-projet puis le soumit au vote du parlement. Mais avant que le projet ne nous parvienne, il avait été soumis préalablement aux cantons, aux partis politiques, aux partenaires sociaux et aux organisations concernées par les problématiques de transports. Autrement dit, à toutes les organisations et entités susceptibles d'avoir quelque chose à dire sur le sujet. Le Conseil fédéral modifia légèrement le projet en se fondant sur les résultats de la consultation et c'est seulement après que le parlement reçut la dernière version.

La Chambre des cantons donne du poids aux régions périphériques. Le Conseil des états souhaitait, dans le cadre des projets liés à l'infrastructure ferroviaire, se concentrer, non pas sur le segment le plus fréquenté, mais s'étendre également à des régions périphériques du pays. Après une double navette du projet de loi entre les deux chambres, celui-ci fut validé. Sans l'approbation des deux chambres sur tous les aspects du texte, le projet n'aurait pas été adopté et aurait été abandonné.

Puisque le projet impliquait des amendements à la Constitution, il fallut le soumettre à une consultation populaire. Il fut approuvé au début de l'année par 63% des votants et par 22 cantons contre un. Ces deux majorités, votants et cantons, étaient nécessaires pour valider la proposition de loi.

Ce processus dura en tout quatre ans. Quelqu'un a dit un jour que toutes les choses pérennes ont une croissance lente. Le philosophe français Louis de Bonald a dit quant à lui que la durée du processus assurait de toute évidence la stabilité de nos institutions ; et que faire machine arrière coûterait probablement autant de temps. Lorsqu'un projet de loi est validé par un vote populaire, personne n'oserait imaginer inverser le processus même si les circonstances politiques ont changé.

Chers collègues, les chemins de fer sont le réseau d'irrigation d'un pays. Apporter la mobilité à une région, c'est l'oxygéner. Le Parlement a bien compris cela lorsqu'il a choisi de doubler les quantités allouées dans le projet de loi du gouvernement et également aux bénéficiaires des zones périphériques. Il y a également un agenda politique derrière cela : en Suisse, s'assurer que tout le monde profite de quelque chose, c'est s'assurer un soutien unanime ou, du moins, obtenir l'appui d'une majorité.

Voilà les remarques que je souhaitais faire sur un aspect important de la Suisse. Lorsque j'ai rédigé cette allocution, un parallèle avec la situation dans le bassin méditerranéen, un problème qui nous concerne tous, me venait sans cesse à l'esprit. En 2015 et ces prochaines années, nous devons tous nous attaquer au même problème. Des dizaines de milliers de personnes risquent leur vie pour atteindre nos rivages. Ces personnes prennent ce risque car elles ne sont pas suffisamment entendues dans leurs pays d'origine. C'est parce qu'elles ne sont jamais écoutées qu'elles décident de partir. Elles sont prêtes à risquer leur vie pour cela. Vanter les vertus de nos démocraties, comme je viens de le faire, est pour cela une bonne chose. Il s'agit même d'un devoir, mais il est bien mieux et encore plus nécessaire d'affronter la réalité actuelle. En Suisse, nous avons un système que nous appelons la « péréquation financière » également appelé « ajustement financier » ou « égalisation ». Le système permet aux cantons les plus riches de transférer des fonds pour les cantons dont la population est moins riche et plus âgée. La richesse des premiers bénéficie à tous puisqu'elle encourage le développement des seconds. Cette répartition des richesses est synonyme d'équilibre et de stabilité.

Vous allez peut-être me dire qu'il s'agit d'un phénomène normal dans n'importe quel pays. Nous savons cependant tous que la misère à l'origine de ces mouvements migratoires engendrent instabilité et déséquilibre. Nous en sommes de plus en plus affectés, que ce soit en tant que simples voyageurs ou même à l'intérieur de nos propres frontières. C'est justement la raison pour laquelle je vous parle du système de péréquation financière. Si nos richesses, par le biais de la formation des jeunes gens ou en soutenant la démocratisation, pouvaient servir à promouvoir le développement des régions périphériques de l'immense continent africain et le Moyen-Orient, actuellement plongé dans un bain de sang, nous pourrions renforcer la sécurité pour tout le monde. Pour éviter de telles tragédies individuelles à l'échelle mondiale, nous devons entreprendre et mener une action concertée. Nous devons définir des plans, consacrer des forces et des moyens dans le but d'assurer une répartition équitable des tâches entre tous les pays européens. Et j'insiste, je parle ici des pays européens comme ceux situés sur le continent européen, ce continent dont je fais également partie. Dans notre village planétaire, les frontières ne servent pas uniquement à définir souverainetés et identités, elles font office de passerelles permettant de partager la prospérité et d'exploiter les potentialités de toutes les régions du monde.

Je vous remercie cordialement de votre attention.
(Applaudissements)

Présidence : M. Hêche, je vous remercie pour votre intervention. Je donne maintenant la parole à la présidente de la Chambre des lords du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, la baronne Frances D'Souza.

Allocution de la baronne D'Souza, présidente de la Chambre des lords, Royaume Uni

Baronne Frances D'Souza : Madame la présidente. Permettez-moi de vous remercier vous et le Sénat pour votre chaleureuse hospitalité ! Chers collègues, je suis tout simplement ravie d'être ici.

A première vue, il semblerait que la Chambre des lords ne parle pas fort et n'exerce qu'une faible influence. En effet, nos débats semblent plus calmes et mesurés que ceux que nous voyons souvent au sein de la Chambre des communes. Lorsque nous défions la Chambre basse, l'influence que nous exerçons a un poids procédurier très limité. Les désaccords avec la Chambre des communes sont entrepris en connaissance du fait que nous pouvons finalement être ignorés. Ces derniers temps, nous avons cependant fait preuve d'une plus grande autorité et d'une assurance accrue, et nous sommes plus efficaces qu'auparavant pour demander au gouvernement de rendre des comptes.

Ceci est particulièrement important puisque que les pouvoirs législatifs des Lords intéressent de plus en plus les citoyens au Royaume-Uni, en raison du débat en cours sur la réforme des Lords. Même si le débat de réforme porte principalement sur la composition et la légitimité démocratique, les pouvoirs législatifs y sont inextricablement liés. Toute réforme démocratique du mode de nomination des Lords aura des répercussions sur la Chambre haute et la Chambre basse. Cela pourra par conséquent compliquer et ralentir notre processus législatif.

Laissez-moi résumer nos pouvoirs législatifs tels qu'ils existent aujourd'hui.

Tous les projets de lois doivent être acceptés par les deux chambres avant de devenir des lois. La primauté de la Chambre basse est cependant bien établie. Les "Parliament acts", qui datent de 1911 et 1949, ont réduit les pouvoirs des Lords, passant d'un veto absolu sur toute la législation à un veto de report d'un an environ sur la plupart des projets de lois du gouvernement. Une décision des Lords peut être renversée lors de la session suivante par une simple majorité à la Chambre des communes.

Ainsi, la Chambre des lords renvoie vers la Chambre des communes en cas de grande différence d'opinion. Elle peut examiner et proposer des révisions de législation mais elle ne peut contester l'autorité démocratique de la Chambre des communes. Elle s'y est d'ailleurs rarement essayée. La Chambre des communes s'est référée aux "Parliament Acts" pour renverser la Chambre des lords à seulement sept reprises au cours des cent dernières années.

Il convient cependant de noter plusieurs exceptions et restrictions qualifications à ces "Acts". Par exemple, les projets de loi portant sur les impôts et l'argent public peuvent uniquement être reportés d'un mois par les Lords. Dans le fond, cela signifie que les Lords n'ont pas de pouvoir sur les projets de loi d'ordre financier, et n'essaient donc pas de les modifier.

Mais les Lords disposent d'un certain pouvoir dur limité. Tout d'abord, chaque projet de loi visant à prolonger la durée d'un parlement peut faire l'objet d'un veto des Lords. C'est une problématique constitutionnelle d'une importance capitale. Ensuite, et cela est probablement plus important dans le langage courant, les limitations aux pouvoirs des Lords s'appliquent uniquement à des projets de lois initiés par la Chambre des communes. Les projets de lois introduits par la Chambre des lords, à savoir un tiers du total, peuvent faire l'objet d'un veto par les Lords. Il convient cependant de n'en pas surestimer l'importance. Tout projet de loi controversé et suspecté par le gouvernement de rencontrer le veto des Lords pourrait tout simplement à la place être présenté à la Chambre des communes.

Quant à la législation secondaire (exclue des Actes), il en est de même, les Lords détiennent un peu de pouvoir dur : un veto qui ne peut être remis en question par les Communes.

Cependant, ces pouvoirs durs sont rarement employés, grâce notamment aux sensibilités des membres quant à la perception du public. Anéantir la législation contre la volonté de la Chambre élue, même lorsque cela est possible du point de vue des procédures, ne serait pas vu favorablement par l'électorat.

Il existe en outre une autre contrainte majeure s'opposant au pouvoir dur des Lords : la convention non-codifiée. Il existe un certain nombre de conventions qui s'appliquent à tout, de la législation secondaire aux projets de loi manifestes en passant par les votes de confiance. De manière collective et avec les "Parliament Acts", ces conventions ont défini les limites des pouvoirs des Lords pour pratiquement toutes ces cent dernières années.

Donc au lieu de cela, les Lords font usage d'un pouvoir doux, dans leur capacité à examiner les projets de loi de manière plus précise et plus longuement, et en les amendant à mesure qu'ils arrivent. A cet égard, la Chambre bénéficie de ces procédures. Il s'agit d'une chambre qui s'autorégule sans les règles de planification strictes ou la sélection des amendements qui ont cours aux Communes. Cela signifie que la Chambre est libre de débattre et d'amender des projets de loi ligne par ligne. Ce faisant, elle fait usage d'une forme de délai constructif. Lors de la dernière session, ce sont plus de quatre mille cinq-cents amendements qui ont été proposés pour des projets de loi du gouvernement, un tiers ayant été adopté.

Lorsque les deux chambres discutent d'un amendement, celui-ci fait la navette entre les deux chambres sous sa forme progressivement amendée jusqu'à ce qu'un compromis soit atteint ou que l'une des Chambres cède.

Invariablement, nous parvenons à un compromis et il convient de remarquer qu'un mécanisme de délai présente des avantages par rapport à un simple veto. Il peut être utilisé afin d'encourager la Chambre basse à réfléchir ; cela permet de donner du temps au public et aux médias pour contrôler les questions qui posent problème dans le projet de loi. Il est ainsi possible d'aboutir à un résultat plus constructif que ne le ferait un simple veto.

Quelles sont les conceptions de ces différents pouvoirs vis-à-vis de la problématique de la réforme ? La suppression, en 1999, de la plupart des lords héréditaires, fit de l'appartenance à la Chambre un travail plutôt qu'un honneur. Les pairs peuvent raisonnablement affirmer qu'ils ont gagné le droit d'y siéger. Par conséquent, les Lords sentent qu'ils ont gagné en légitimité. Par conséquent, la Chambre se sent dans son bon droit lorsqu'elle attend du gouvernement qu'il lui rende des comptes, et gagne en professionnalisme pour le faire de manière efficace. Les Lords apportent dans l'exercice de leur fonction une expertise qui n'est pas toujours mobilisable aussi rapidement aux Communes. Sur des questions constitutionnelles et des questions concernant les droits civils en particulier, les opinions des Lords sont souvent empreintes d'une véritable érudition qui fait autorité, à défaut d'un poids procédural. Par exemple, la Chambre compte dans son enceinte plusieurs éminents juristes dont les opinions sur les questions juridiques sont très respectées. Lorsque de tels membres sont en désaccord avec le gouvernement, cela génère souvent un rapide nouvel examen, et des concessions sont proposées par le gouvernement. Après 1999, la Chambre des lords a commencé à se faire un peu plus entendre.

Cette affirmation se manifeste principalement de deux manières. D'abord, certaines des conventions non codifiées définissant les pouvoirs des Lords se sont affaiblies. Cela a particulièrement été le cas pendant le gouvernement de coalition de ces cinq dernières années, ce dont le Royaume Uni n'est pas coutumier. Lorsqu'une législation plus secondaire a été remise en question, les membres des Lords n'ont pas hésité à attaquer des projets de lois basés sur des promesses de manifeste. Ensuite, la Chambre des lords a fait preuve d'une plus grande volonté pour imposer ses amendements aux projets de loi. Bien évidemment, la Chambre des communes est libre d'objecter face à cette insistance mais, en réalité, elle a eu tendance à accepter la défaite la moitié du temps.

Je pense que la plupart des gens au Royaume Uni seraient d'accord pour affirmer que cette assurance nouvellement retrouvée des Lords a eu un effet positif sur la législation. Sur des problématiques telles que la détention de suspects sans inculpation, l'existence d'un registre national obligatoire d'identité et l'incitation à la haine religieuse, les Lords ont défié, avec succès, le gouvernement et ont sécurisé des résultats en grande partie soutenus par l'électorat.

Cela a toutefois également engendré des conflits entre les deux chambres plus souvent que par le passé. Et cela a incité de nombreuses personnes à penser qu'une réforme totale de la Chambre des lords mènerait à une impasse du bicamérisme. Doter la Chambre des lords d'un mandat électoral risquerait de mettre à mal la suprématie de la Chambre des communes. De manière révélatrice, ce point a été évoqué par le comité parlementaire mixte qui s'est penché sur la plus récente tentative de réforme démocratique, le projet de loi de 2012. Ce même projet de loi ne parvint pas à progresser dans la Chambre des communes et n'a même jamais atteint les Lords.

Au cours du siècle dernier, la Chambre des lords a évité d'utiliser ses pouvoirs au maximum de leurs possibilités. Elle a été retenue par des normes qui ont été introduites en reconnaissance de son manque de mandat démocratique. Donnez-lui plus de légitimité, et ces normes pourraient être ébranlées dans leur raison d'être. Ainsi, en usant de ses pouvoirs doux de manière si énergique ces quinze dernières années et en menaçant d'utiliser ses pouvoirs durs, la Chambre des lords a souligné l'un des problèmes d'une réforme poussée.

Et c'est un problème qui préoccupe particulièrement beaucoup de personnes à la Chambre des communes. Tout effort significatif visant à faire de la Chambre des lords une instance entièrement ou largement élue a échoué aux Commons, bien avant qu'un seul d'entre eux n'ait pu échouer à la Chambre des lords !

Je vous remercie de votre attention.
(Applaudissements)

Thématique II : Composition du Sénat

Cela conclut notre débat sur le premier thème. Notre second thème ce matin porte sur « La composition du Sénat ». Nous allons accueillir tout d'abord la présidente du Sénat du royaume de Belgique.

Mme Defraigne, vous avez la parole.

Allocution de Christine Defraigne, présidente du Sénat du royaume de Belgique

Mme **Defraigne** : Mesdames et messieurs, chers collègues. Introduction en néerlandais : je tiens tout d'abord à adresser, au nom du Sénat de Belgique, tous mes meilleurs vœux à la Première chambre du royaume des Pays-Bas, pour son 200e anniversaire. Comme vous le savez, les Pays-Bas du Sud, devenus plus tard les provinces de Belgique, sont liés depuis 1815 aux Pays-Bas du Nord. Je souhaite vous rappeler que la Première chambre des États Généraux des Pays-Bas doit son existence à la ténacité des représentants belges de la Commission pour la révision de la Constitution du royaume des Pays-Bas après la chute de l'empire de Napoléon et le congrès de Vienne. Je souhaite vous remercier chaleureusement pour cette parfaite organisation.

Présidence : Pardonnez-moi. Allez-vous faire votre allocution en néerlandais ?

Mme **Defraigne** : Non, je vais poursuivre en français.

Présidence : D'accord, nous n'offrons pas de traduction pour le néerlandais. J'ai beaucoup apprécié le préambule de votre allocution. Ma collègue de Belgique a tout d'abord félicité notre Sénat pour le 200e anniversaire de son système bicaméral. Elle a également dit, à juste titre, que c'est grâce à la noblesse belge que nous avons un sénat aux Pays-Bas !

Mme **Defraigne** : Avant d'aborder la question de la composition du Sénat belge, je voudrais préciser que notre Assemblée a vu l'an dernier sa composition et ses compétences à nouveau modifiées. Je précise « à nouveau », car la réforme de l'Etat de 1993 avait déjà sensiblement remodelé le Sénat.

La réforme récente avait pour but de « garantir la participation des parlements des entités fédérées à l'organisation et au fonctionnement fondamentaux de l'Etat fédéral, ainsi que de créer un réel lieu de rencontre pour les parlements de communauté et de région ». Notre Sénat est ainsi devenu une Chambre fédérale des Régions et des Communautés.

Pendant des décennies, notre Assemblée compte quatre catégories de sénateurs :

- les élus directs ;
- les représentants de composantes de l'Etat (d'abord les provinces, ensuite les Communautés) ;
- les cooptés ;
- et les sénateurs de droit (les enfants du Roi).

La dernière réforme a supprimé deux de ces catégories : les sénateurs élus directs et les sénateurs de droits. Sur les soixante membres, cinquante sont désignés par les entités fédérées et dix sont cooptés.

a) Les sénateurs des entités fédérées sont désignés par les parlements des entités fédérées, en leur sein, sur la base des résultats des élections régionales et communautaires, selon le principe de la représentation proportionnelle. Leur mandat est un mandat dérivé. En outre, comme il est lié à la

législature des parlements des entités fédérées, le renouvellement des sénateurs ne s'opère pas nécessairement en même temps que celui des membres de la Chambre. La répartition des mandats des sénateurs des entités fédérées reflète l'asymétrie du fédéralisme belge : les vingt-neuf sénateurs du groupe linguistique néerlandais sont tous désignés par le parlement flamand, alors que les vingt sénateurs du groupe linguistique français sont désignés par le parlement de la Communauté française (dix sénateurs), le parlement wallon (huit sénateurs) et le parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (deux sénateurs). Le parlement de la Communauté germanophone désigne un sénateur.

b) Les sénateurs cooptés : les dix sénateurs cooptés, six néerlandophones et quatre francophones, sont désignés par les sénateurs des entités fédérées sur la base des résultats des élections de la Chambre, selon le principe de la représentation proportionnelle. Comme le mandat des sénateurs cooptés est lié à la législature de la Chambre, leur renouvellement s'opère en même temps que celui des membres de la Chambre.

Par ailleurs, les nouvelles compétences de notre Assemblée sont diverses. L'art du compromis à la belge a doté notre Sénat d'un pouvoir législatif limité aux matières institutionnelles et d'un droit limité de proposer des amendements (droit d'évocation). Dans les matières transversales, c'est-à-dire les matières fédérales, qui ont une incidence sur les compétences communautaires ou régionales, le Sénat peut rédiger des rapports d'information. Cette compétence couvre virtuellement toutes les matières.

Un rapport d'information a déjà été approuvé sur le suivi de la mise en œuvre de la Plateforme d'action de la quatrième Conférence mondiale des Nations unies sur les femmes (Pékin +20). Un deuxième, concernant la transposition du droit de l'Union européenne en droit belge, sera soumis à la séance plénière vendredi prochain. Un autre est en préparation sur le régime légal de coparentalité. Par ailleurs, une commission spéciale « Radicalisation » a été constituée ; elle a pour mission de dresser l'inventaire et d'examiner les initiatives de l'Etat fédéral, des Communautés et des Régions en ce qui concerne la prévention de la radicalisation violente et l'approche du risque de sécurité qui y est lié.

Le Sénat exerce encore diverses compétences : questions écrites, présentation ou nomination des hauts magistrats (Cour constitutionnelle, conseil d'Etat, conseil supérieur de la Justice), règlement des conflits d'intérêts, coopération interparlementaire, contrôle de subsidiarité, participation à des assemblées internationales.

En conclusion, le sénat de Belgique, par sa composition, constitue une Chambre des entités fédérées. La promotion de l'amitié entre les Communautés et les Régions est au cœur même des missions qui lui sont confiées.

C'est l'avenir qui nous révélera si cette réforme de notre Sénat aura permis d'améliorer le fonctionnement d'un Etat aussi complexe que le Sénat belge.

(Applaudissements)

Présidence : Merci beaucoup pour votre contribution Mme Defraigne.

M. Ognjen **Tadić**, vice-président de la Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire de Bosnie Herzégovine, puis-je vous donner la parole ?

**Allocution d'Ognjen Tadić,
vice-président de la Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine**

M. **Tadić** : Mesdames et Messieurs, avant tout chose, j'aimerais moi aussi adresser mes félicitations à notre hôte pour ce très bel anniversaire. Je vous suis vraiment reconnaissant de l'organisation très réussie de cette conférence. De nombreuses personnes pensent que ce que nous venons d'entendre de notre collègue de Belgique est compliqué, mais attendez que je vous dise à quoi cela ressemble en Bosnie-Herzégovine ! J'aimerais reprendre les mots de mon homologue suisse : si Dieu était de Bosnie-Herzégovine, il aurait cru avoir créé un monde libre. C'est la raison pour laquelle je n'aborderai pas la composition de la BosnieHerzégovine. C'est une structure bien connue et elle est le résultat d'un accord de paix tout aussi connu.

Mon message sera à la fois très simple et très bref. Nous devons mettre en place le bicamérisme au service de l'avenir. Si la Chambre des représentants est le résultat de l'opinion publique et la Chambre des peuples a eu sa propre mission, celle-ci doit être connectée aux besoins essentiels en Europe. Il s'agit là d'une question d'identité. Une Chambre des représentants qui nous dit ce qu'est la politique quotidienne et une Chambre haute qui doit préserver l'identité du pays qu'elle sert, voilà l'éclairage fort qui nous montre dans quelle société nous vivons. Les citoyens ont la Chambre des représentants et les éléments de chaque pays, de chaque identité doivent être représentés dans la Chambre haute.

En Bosnie-Herzégovine, nous comptons seulement 15 délégués dans la Chambre haute. C'est la Chambre des peuples. Cinq membres sont des Serbes de Bosnie, cinq Bosniaques et cinq Croates. Nous disposons des mêmes compétences que la Chambre des représentants vis-à-vis du processus législatif et des autres problématiques. Grâce à cela, nous maintenons la paix et la stabilité politique. Nous avons les tendances identiques représentées dans la Chambre des représentants, et les identités spécifiques sont celles représentées dans la Chambre des peuples. Dans ce contexte, les droits de l'homme et les droits de la politique se dessinent clairement.

Après vingt ans de décomposition de notre système, je suis persuadé que tout cela est entièrement positif pour notre système et pour l'autre système également.

Merci.

(Applaudissements)

Présidence : Merci beaucoup, M. Tadić. Avez-vous des questions ou des remarques ?

Chers collègues, l'allocution de M. Tadić était la dernière de la session matinale de notre conférence. Nous allons poursuivre nos travaux cet après-midi à 15h00.

Notre emploi du temps des prochaines heures est plutôt strict. Permettez-moi d'évoquer quelques aspects logistiques.

Les chefs de délégations sont invités à rencontrer sa Majesté, le roi des Pays-Bas. Puis-je donc leur demander de bien vouloir se tenir prêts à partir dans environ cinq minutes, au bas des escaliers, dans le foyer du Sénat ? Le bus qui nous amènera au palais Noordeinde partira à exactement 12h00 en face du Sénat. Après notre rencontre avec sa Majesté le roi, les chefs de délégation déjeuneront dans l'ambiance feutrée du musée Bredius. Nous serons de retour au Sénat à 14h45 environ.

Ceux d'entre vous qui participeront à la rencontre avec les secrétaires généraux, merci de vous rassembler dans le hall, là où nous venons d'avoir la pause-café.

Tous les membres des délégations sont invités à déjeuner dans la "Noenzaal" à 13H15. La "Noenzaal" se situe au rez-de-chaussée, derrière le bureau de réception.

Tous les membres des délégations doivent se rassembler au Sénat après le débat à 14H45 au plus tard

Merci. Si vous avez des questions ou remarques, prenez l'attache de votre attaché de liaison ou de n'importe quelle personne de l'équipe.

Déjeuner

Présidence : Chers collègues, Chers invités, je suis ravie de vous accueillir de nouveau dans la salle plénière du Sénat. J'aimerais que nous poursuivions notre conférence. Il nous reste encore sept intervenants à l'ordre du jour. Le premier est M. Jean-Claude Gaudin, vice-président du Sénat de la République française. Il poursuivra nos délibérations concernant notre sous thématique II, la composition du Sénat. M. Gaudin, vous avez la parole.

Allocution de Jean-Claude Gaudin, vice-président du Sénat de la République française

M. Gaudin : Madame la présidente du Sénat des Pays-Bas, Chers collègues. Mes premiers mots, Madame la présidente seront, comme tous les collègues, pour vous remercier de votre accueil, de votre courtoisie et de votre gentillesse habituelle.

Chers collègues, le bicamérisme à la française se présente comme un bicamérisme équilibré et différencié. Le Sénat de la 5^e république a toute sa spécificité, sa propre légitimité. Nous ne sommes pas les clones de députés. Et le Sénat n'est pas la copie conforme de l'Assemblée nationale. Comme le spécifie l'article 24 de la Constitution, le Sénat élu au suffrage universel indirect représente les collectivités territoriale de la République, les communes, les départements, les régions. Plus précisément, nous sommes des élus, des élus territoriaux. Nos électeurs sont des délégués de plus de 36 000 communes. Plus de 95% de notre corps électoral. Les conseillers départementaux et régionaux s'ajoutent.

Le système électoral date pour l'essentiel de 1875, cent-cinquante ans déjà. Il est le fruit d'un compromis entre les républicains et les monarchistes, partisans d'un contrepoids limitant les risques d'une Assemblée omniprésente. Comme le rapporteur de la première chambre législative bicamérale en France le dit en 1795, sous le régime du Directoire, les députés « sont la passion et l'imagination de la République », alors que « les anciens », c'est à dire les sénateurs, « en sont la raison ». Le Sénat joue ainsi le rôle de balancier stabilisateur de la République. Pour être indirect, le suffrage sénatorial n'est en pas moins universel. Nous sommes des parlementaires de pleines compétences à part entière. Nous avons le même statut, les mêmes compétences que les députés. Droit d'initiative, droit d'amendement, droit de questionnement.

C'est le principe de parité qui domine jusqu'à ce que le gouvernement donne le dernier mot à l'Assemblée nationale. C'est ce qui s'est passé pour seulement 10% des projets de loi en moyenne depuis 1958, date de création de la cinquième République. Quelles que soient les divergences politiques, la navette demeure, entre les deux chambres, le mode suprême d'adoption des lois. Ajoutons que le Sénat ne peut renverser le gouvernement, à la différence de l'Assemblée nationale, qui n'a d'ailleurs pas censuré un gouvernement depuis 1962. Mais à l'inverse, le gouvernement ne peut dissoudre le Sénat qui exprime de ce fait la continuité de la république, avec la possibilité pour le président du

Sénat d'assurer l'intérim de la présidence de la République. Comme parlementaires, nous sommes les représentants de la nation, si bien que notre compétence est générale et identique à celle de l'Assemblée nationale. Nous pouvons ainsi délibérer sur les textes financiers, sur un texte, par exemple, sur la création de la métropole de Marseille, sujet important pour moi, ou encore sur la prolongation de l'intervention de forces armées un peu partout, hélas, dans le monde.

Je ne vous cacherai pas que notre mode de scrutin a suscité quelques critiques, notamment sur la sur-représentation réelle ou supposée de nos communes rurales. Mais force est de constater que ces critiques sont devenues moins virulentes à la suite de l'alternance à gauche du Sénat en 2011. On disait que le Sénat ne serait jamais à gauche, et bien, en 2011, il l'a été. Alors les critiques évidemment se sont atténuées.

Faut-il augmenter le nombre des délégués des grandes villes au risque de donner la majorité des bulletins à des non-élus ? Le conseil constitutionnel, à bon droit, nous l'interdit. Nos électeurs devant être pour l'essentiel des élus. À la vérité, le Sénat français puisse sa force, sa légitimité, dans l'organisation décentralisée de la République, c'est l'article premier de notre constitution. Le Sénat exprime la diversité de la France urbaine, on dit sur-urbaine, rurale ou hyper-rurale. Pour reprendre la belle formule du président Gérard Larcher, la démocratie du nombre et celle du territoire doivent se combiner pour améliorer la représentation du citoyen. En fait le citoyen vote deux fois pour le parlement français. Directement à l'occasion des élections législatives et indirectement à travers les élections sénatoriales.

Permettez-moi enfin d'insister sur l'importance trop souvent sous-estimée du renouvellement par moitié des sénateurs, lesquels sont élus pour six ans, un an de plus que les députés. Il en résulte que le Sénat ne s'inscrit pas dans le rythme quinquennal de l'exécutif, les élections législatives étant dans notre pays généralement la réplique de l'élection présidentielle. À la différence de l'Assemblée nationale, qui vit en symbiose naturelle avec le gouvernement, la vocation première du Sénat n'est pas de soutenir ou de combattre le gouvernement, mais d'exprimer pleinement la diversité des territoires qui font la richesse de la France. Ce décalage dans le temps constitue une force pour le Sénat. Le Sénat d'aujourd'hui, renouvelé à la suite des élections municipales de 2014, bénéficie d'une représentativité plus récente, plus fraîche, que l'Assemblée nationale, élue en 2011. Avec un mode de scrutin aux deux-tiers proportionnels, le système électoral fait qu'aucun groupe ne détient la majorité absolue des sièges. La composition pluraliste du Sénat, moins sensible aux faits majoritaires, explique le style sénatorial des débats.

Au Sénat prévalent la liberté de la discussion, le respect mutuel des idées et la recherche de l'accord le plus large pour aboutir à de meilleures lois, parfois faites en hâte et sous la pression médiatique par le gouvernement. Il arrive même au gouvernement, lorsqu'il ne veut pas la discussion au parlement, d'agir par décret. Et dans la République française, le décret a force de loi. Cela se passe en ce moment. Et cela fait beaucoup de protestations. Nous recherchons l'accord le plus large pour aboutir à l'amélioration de la loi en dehors des clivages. Dans notre bicamérisme équilibré, c'est le plus souvent la sagesse sénatoriale qui a le dernier mot. Et nous en sommes assez heureux. Évidemment, le Sénat français a beaucoup changé. La loi sur la parité a grandement accentué son évolution. Beaucoup de femmes aujourd'hui siègent au Sénat, alors que jadis elles étaient en nombre plus réduit.

Voilà. Je pense qu'il y a une longue vie pour le Sénat français. Ceux qui, dans le passé, qui relèvent de l'histoire, ont tenté de modifier le Sénat, ceux qui plus récemment encore en ont eu l'idée, et bien je leur souhaite bonne chance s'ils veulent faire cela. Ils n'y arriveront pas. Moyennant quoi, le bicamérisme, Madame la présidente, existe bien en France. Nous sommes bien solides. Nous sommes bien calés, il arrive même que nous nous portions bien. Et cela permet au Sénat de perdurer. Et en tous les cas je peux vous dire, vous serez toutes et tous les invités au Sénat français quand vous voudrez. Merci beaucoup.

(Applaudissements)

Présidence : Merci beaucoup. J'aimerais appeler le président du Sénat de la république de Pologne, M. Bogdan Borusewicz, pour qu'il expose ses pensées sur les sujets d'aujourd'hui. M. Borusewicz, la parole est à vous.

Allocution de Bogdan Borusewicz, président du Sénat de la république de Pologne

M. **Borusewicz** : Mesdames et Messieurs, j'aimerais commencer en reprenant votre slogan et la fin de votre allocution, Monsieur le vice-président. Cela pourrait en fait suffire. J'aimerais tout de même commencer par vous remercier, Madame la présidente, pour votre invitation et votre hospitalité. J'aimerais également m'excuser de ne pas avoir pu y participer hier. Notre absence s'explique par le fait que le président a envoyé un avant-projet de référendum très important puisqu'il porte sur trois problématiques. Nous sommes en outre en période électorale. Après-demain se déroule en effet le second tour des élections présidentielles. Ainsi, pour reprendre les mots de M. Popescu, j'étais tenu de rester en Pologne de manière à pouvoir verser un peu de lait frais dans le café brûlant. Le Sénat est en ce moment bouillant et je devais m'assurer que les délibérations et les discussions d'une institution telle que le Sénat ne deviennent pas un débat électoral. J'ai cependant décidé de venir aujourd'hui. J'estime en effet que ma présence confirme qu'en Pologne, nous ne sommes pas disposés à écouter les personnes qui hurlent en disant que cela ira mieux sans le Sénat et que, sans le Sénat, cela sera moins cher. Bien sûr, certaines choses peuvent être moins chères si l'on supprime toute la démocratie mais nous constatons toujours que le prix à payer lorsque l'on choisit cette direction est toujours bien plus élevé que ne se l'imaginent les gens. Les gens ne sont pas des experts dans ce domaine, ils ne font que suivre ces slogans.

Permettez-moi de commencer par un bref historique du Sénat polonais. Un bref historique pour une histoire qui est pourtant bien longue. Le Sénat polonais fut établi au 15^e siècle en tant que Conseil royal. Plus tard, en 1508, le principe suivant a été adopté, approuvé par le roi parce qu'il devait l'approuver : aucune loi ne pourrait être promulguée sans le parlement, donc sans les deux conseils. Ce système dans lequel fonctionnait le Conseil royal, la Chambre haute, a poursuivi son fonctionnement pendant plus de 250 ans. Il fonctionnait plus ou moins bien, mais il fonctionnait. Le Conseil royal a également participé à trois élections du roi. En effet à une certaine époque, les rois étaient élus en Pologne. Le premier roi fut Louis de Valois, le souverain français. Le Sénat fonctionnait ainsi. Et il continua à fonctionner ainsi jusqu'aux partages de la Pologne. Ceux-ci eurent lieu à la fin du 18^e siècle. Le Conseil royal disparut avec l'état polonais. Le Sénat revit le jour entre les guerres lorsque nous avons récupéré notre indépendance.

Dans notre sensibilité polonaise, nous savons que la Pologne est indépendante lorsqu'il y a un Sénat. Chaque fois que nous perdons notre indépendance, le Sénat est éliminé et aboli. Ce fut le cas en 1946, lorsque les communistes abolirent le Sénat à la suite d'un référendum truqué. Cette situation sans sénat se poursuivit jusqu'en 1989, lorsque les premières élections libres d'après-guerre eurent lieu. Il s'agissait d'élections pour le Sénat. Quant à la Chambre basse, dans ce cas le partenaire au pouvoir et ses partisans avaient une garantie de vote de 65%. Elle s'effondra ensuite. Les élections réellement libres furent celles du Sénat. Le résultat fut terrible. Solidarność obtint 95% des voix. Sur les 100 sénateurs, seul un n'appartenait pas à Solidarność, le mouvement de solidarité. L'impact politique fut si puissant que les autorités de l'époque, déjà dans une situation précaire, en furent brisées. Le Sénat était en réalité le résultat de l'affrontement avec le pouvoir en place à l'époque. Il constituait l'aboutissement de l'accord de table ronde. L'intention du Sénat était d'équilibrer la position du président. Jaruzelski devait en principe devenir le président en sa qualité de représentant du camp au pouvoir à l'époque. Le Sénat était supposé équilibrer la position du président, ce qui explique pourquoi il était possible d'organiser des élections totalement libres pour le Sénat. Le Sénat se vit attribuer les mêmes pouvoirs que le président, pouvant mettre son veto aux projets de loi.

Pour rejeter le veto du Sénat, comme celui du président, les deux-tiers des votes de la Chambre basse étaient nécessaires. Le système qui fut alors initié a légèrement changé. L'arrangement entre les deux chambres, la position de la Chambre basse et du Sénat est toujours d'actualité. Dans un système stable, il est très compliqué de changer le système étatique, même dans le cas où vous estimiez qu'il ne s'agissait que d'un système temporaire.

Après l'établissement du Sénat, la Chambre basse s'occupa de réformes économiques qu'elle mit en œuvre très rapidement, dans un délai de six mois. Le Sénat mit en place l'auto-gouvernance. Il présenta des lois, les mit en œuvre, et, six mois après le premier projet de loi, la Pologne connut ses premières élections autonomes. Ce fut une période de travail très intense. Cependant, la position du Sénat était très solide à l'époque parce qu'il était la Chambre élue lors d'élections totalement libres.

Quelle est la position du Sénat en Pologne ? La Pologne est un pays unitarien avec un gouvernement local et un gouvernement régional forts. Nous n'avons pas les traditions germaniques de grandes diversités au niveau régional. Les partages de la Pologne n'ont pas modifié cette tradition. La Pologne a été modifiée par les partages. La Pologne n'est pas un pays fédéral. C'est pourquoi les sénateurs ne représentent pas les régions. Chacun d'entre eux représente l'ensemble du pays comme c'est le cas dans la Chambre basse. Les pouvoirs du Sénat sont en premier lieu législatifs, mais la position législative du Sénat est plus faible que celle de la Chambre basse. Il peut examiner, évaluer des projets de lois après leur préparation par la Chambre basse, et en référer dans leur ensemble. Bien sûr, les amendements sont élaborés par le Sénat au niveau des projets de loi de la Chambre basse. Il s'agit là du rôle principal du Sénat. Le Sénat prépare également sa propre législation. Cette législation doit partir à la Chambre basse pour ensuite revenir au Sénat.

Le Sénat détient en outre quelques pouvoirs en matière de référendums. Nous en avons d'ailleurs parlé au Sénat polonais hier. Le président de la Pologne détient l'initiative en matière de référendums. Le Sénat doit approuver de tels référendums. Il détient également des pouvoirs. Parfois, il s'agit de pouvoirs qui ne sont pas clairement délimités entre les deux chambres. Nous avons, grosso modo, certains pouvoirs de la Chambre basse dans le domaine du verdict de la Cour européenne des droits de l'homme. Nous nous spécialisons dans l'adoption d'une position parlementaire en Pologne vis-à-vis de ces verdicts. Historiquement, nous sommes également spécialisés dans la protection des Polonais à l'étranger. Cela est ancré historiquement dans les premières élections libres.

Le Sénat ne détient aucun pouvoir dans le domaine de la surveillance gouvernementale. Seule la Chambre basse détient de tels pouvoirs. Cela signifie que le Sénat est moins politisé que la Chambre basse. Au cœur de la discussion relative à la logique prévalant à l'existence même du Sénat, je souhaite affirmer ici même que le public témoigne d'un plus grand degré d'acceptation vis-à-vis du Sénat que de la Chambre basse. Même si j'aimerais que ce degré d'acceptation soit encore plus élevé, il s'avère tout de même plus élevé que celui de la Chambre basse. Si l'on s'intéresse à la logique derrière le Sénat, ce point est très important. Bien sûr le Sénat doit évoluer. Il est essentiel au recoupement dans les termes et les offres entre la Chambre haute et Chambre basse et ceci en termes anticycliques, de ne pas copier la même majorité de la Chambre basse à la Chambre haute. Il se peut que d'autres pouvoirs politiques s'avèrent nécessaires et que cela serait possible sous une autre constitution. Cela n'est tout simplement pas possible aujourd'hui.

Je vous remercie.

(Applaudissements)

Présidence : Notre troisième intervenant sera le président du Conseil national de Slovénie, M. Mitja Bervar.

Allocution de Mitja Bervar, président du Conseil national de la république de Slovénie

M. **Bervar** (Slovénie) : Madame la présidente, Chers collègues, j'aimerais vous saluer de la part du Conseil national de la république de Slovénie. Je souhaiterais également me joindre à mes collègues précédents et exprimer ma gratitude envers notre hôte pour l'excellente organisation et l'accueil chaleureux dans ce cadre, au cœur d'une riche tradition démocratique.

Les parlements en tant qu'institutions devraient fournir des réponses à un certain nombre de questions fondamentales portant sur le fonctionnement de la société moderne. Chaque communauté est cependant confrontée à des défis spécifiques, ce qui implique que plusieurs solutions possibles peuvent être débattues afin de résoudre les problèmes. Du point de vue de sa composition, son organisation et son fonctionnement, le Conseil national de la république de Slovénie est atypique. Il est en effet composé de cinq groupes d'intérêts : les représentants des employeurs, des employés, d'agriculteurs, d'artisans et d'autres professions indépendantes, d'activités non commerciales et d'intérêts locaux. Ce dernier groupe étant le plus important. Par différents canaux, les cinq groupes d'intérêts contribuent à des initiatives et des intérêts divers et très spécialisés de l'électorat organisé de façon institutionnelle et des différentes formes de société civile au travail du Conseil national. Il entretient également une relation spéciale avec les partis politiques. Son positionnement différent par rapport aux partis politiques découle du fait qu'il n'existe pas de groupe politique organisé au sein du Conseil national.

Je pense donc que les Sénats sont dans leur droit lorsqu'ils détiennent une base institutionnelle différente et une composition différente de l'autre Chambre. Il faut deux chambres pour compléter la représentation politique avec des intérêts représentés. Les deux chambres coopèrent donc entre elles.

Être membre du Conseil n'est pas une profession, à l'exception du poste de président. Chaque conseiller exerce un mandat de cinq ans ; cela lui donne une plus grande autonomie dans son travail et le rend moins dépendant de la vie politique quotidienne. Cela signifie également que les Conseillers possèdent une expérience pratique, et restent en contact avec les domaines professionnels qu'ils représentent au sein du Conseil national. Ceci se reflète directement dans la qualité du travail effectué par le Conseil national. Les intérêts des différents groupes sociaux se retrouvent de manière institutionnalisée dans le Conseil national. Les décisions sont prises sur la base d'opinions d'experts informés et présentées sous forme de débats. Compte tenu de leur expertise sur le sujet en question, les conseillers peuvent poser les questions adéquates concernant les solutions possibles à des problèmes sociaux, formuler des opinions nourries de leur expertise et initier des modifications législatives.

Comme toutes les autres institutions notables du pays, le Conseil national joue un rôle important parce qu'il est très lié à la société civile et à des intérêts différents. Il organise un certain nombre de consultations publiques. Il permet donc à la société civile, et il l'y encourage, à endosser un rôle actif dans le processus décisionnel lorsque des problématiques d'intérêt public sont en jeu. En raison de sa coopération avec la société civile, il forme un lien entre les citoyens et la politique quotidienne. Lors de consultations, le Conseil national entend de nombreuses opinions différentes, à partir desquelles il propose des modifications législatives dans le cadre de ses pouvoirs. Par exemple, l'initiative législative est un outil important, puisqu'elle permet au Conseil national de poursuivre les intérêts qu'il représente.

L'expérience bicamérale slovène a montré qu'un contact plus intensif entre un Sénat de conception moderne et une société civile experte et organisée constitue le lien manquant ou l'élément nécessaire pour réduire le déficit démocratique dans un monde dominé par les partis politiques. Puisque le Conseil

national nourrit les opinions, les points de vue et les commentaires des acteurs experts publics de la société civile et des organisations non gouvernementales, il promeut la citoyenneté active et la démocratie. Lorsque les conseillers estiment qu'un certain acte législatif n'est pas satisfaisant, ils font usage d'un veto suspensif. Ainsi, le Conseil national demande à l'Assemblée nationale de se prononcer une nouvelle fois sur l'acte législatif en question, même si les députés ou membres du parlement l'ont déjà adopté. Dans son raisonnement relatif au veto suspensif, le Conseil national souligne les dispositions législatives inadaptées. Il attire également l'attention sur de telles dispositions plus tôt au cours du processus législatif. Le Conseil national s'efforce de trouver de telles solutions procédurales permettant d'améliorer la qualité de la législation adoptée, et d'éviter toute complication lors de l'application de lois moins minutieusement élaborées. Le veto et la réitération ultérieure du vote dans l'autre Chambre facilitent un consensus politique plus large sur une problématique particulière.

Le Conseil national détient également le pouvoir d'initier des procédures devant la Cour constitutionnelle pour évaluer si une loi ou tout autre acte général est en conformité avec la Constitution. Il a déjà fait usage de ce droit à plusieurs reprises. La Cour constitutionnelle a, dans un certain nombre de cas, décidé en faveur du Conseil national, confirmant ainsi que les problématiques soulevées par celui-ci au niveau du processus législatif étaient, dans une large mesure, fondées. Le Conseil national fait office de mécanisme correctif pour les décisions hâtives de l'Assemblée nationale ou l'autre Chambre, ce qui explique son rôle de contrôle et de régulation dans le processus législatif. Il joue un rôle important quant à l'efficacité du parlement dans son ensemble, fournissant une sécurité juridique et d'autres principes de l'État de droit et de la démocratie en général. Ainsi, le Conseil national contribue activement à élaborer une culture et un dialogue politiques meilleurs dans le contexte politique actuel.

Chers collègues. Je suis bien conscient de l'opinion personnelle suivante que j'aimerais partager avec vous. Nous savons que nous devons promouvoir la stabilité du Sénat à l'avenir, parce que c'est un facteur important dans l'application de normes démocratiques et de la démocratie en général. Nous sommes confrontés à des circonstances qui mettent à mal l'Union, son existence et son développement. C'est notre responsabilité de concentrer nos activités sur des décisions politiques qui engendrent une législation de qualité basée sur un consensus entre les politiciens et la société civile. Nous, les représentants des Sénats, devons faire de notre mieux afin que les Sénats deviennent plus actifs et aient un impact accru sur le système politique de l'Union européenne.

Mesdames et messieurs, pour conclure, j'aimerais annoncer ici la candidature du Conseil national de Slovénie pour l'organisation, en Slovénie, d'une rencontre de l'Association des Sénats d'Europe en 2017. Je vous présente, Chers collègues, tous mes vœux de réussite au sein des discussions innovantes et diverses de cette rencontre.

Merci beaucoup.

(Applaudissements)

Présidence : Merci beaucoup pour votre proposition d'accueillir la rencontre en 2017.

M. Bervar, j'aimerais vous remercier pour vos propos. Après l'allocution du Sénat de Slovénie, j'aimerais donner la parole au dernier intervenant sur ce sujet, le premier vice-président du Sénat du royaume d'Espagne, M. Juan José Lucas Giménez. Vous avez la parole.

Allocution de Juan José Lucas Giménez, Premier vice-président du Sénat du royaume d'Espagne

M. Lucas : Votre excellence, Madame la présidente, Chers collègues. C'est un honneur pour moi de participer à cette rencontre de l'Association des Sénats d'Europe qui nous rassemble, pour sa 16^e session, dans la ville de La Haye. J'aimerais tout d'abord, et ce n'est pas une platitude, exprimer ma reconnaissance au Sénat des Pays-Bas pour l'excellente organisation de cette rencontre et saisir l'occasion pour adresser mes plus vives félicitations pour le 200^e anniversaire du système bicaméral néerlandais. Cela est bien sûr l'occasion de se réjouir, surtout si l'on tient compte des difficultés qu'affronte actuellement le système parlementaire et les défis continus de la politique et de ses valeurs, qui, dans de nombreux pays, ont engendré un débat sur la question de maintenir ou non le bicamérisme.

En Espagne, la crise économique et l'émergence de nouveaux partis politiques ont rendu ce débat encore plus virulent. Nous avons remarqué ce phénomène dans d'autres pays également. Ces partis remettent en question l'adéquation de certaines institutions telles que le Sénat qui, conformément à la constitution de 1978, doit représenter les intérêts régionaux et compléter le rôle de la Chambre basse d'Espagne, la Chambre des députés. Le problème est qu'il y a toujours une préoccupation concernant l'insuffisance de la représentation des intérêts locaux et régionaux au sein du Sénat espagnol qui, sur la base de sa composition actuelle, reproduit en réalité la même opposition idéologique de la Chambre des députés. Cela signifie que le débat se concentre principalement sur des problématiques de politique nationale.

Le Sénat compte aujourd'hui 266 sénateurs, donc légèrement moins que la chambre des députés qui compte 350 membres. Les sénateurs sont élus à l'issue d'une procédure mixte. La grande majorité des sénateurs est élue à l'échelle provinciale. Chaque province élit quatre sénateurs. Il s'agit d'un suffrage direct comme celui de la Chambre des députés, au cours duquel chaque votant peut voter trois fois. Ils peuvent voter pour des partis différents. Ainsi, le système électoral est tel qu'habituellement les puissances politiques en présence dans ces provinces détiennent plus de votes. C'est ce que l'on observe au Sénat. Nous voyons que cela arrive aujourd'hui. Le parti "Partido Popular" détient les deux-tiers du Sénat et il s'agit d'un parti dirigeant. La Chambre des députés s'est fermée et a bloqué les listes qui ne peuvent être retouchées ou modifiées. Même si les candidats apparaissent sur les bulletins de vote groupés par parti politique, chaque électeur peut voter pour des candidats de partis politiques différents s'il le souhaite. Chaque électeur doit toujours utiliser le bulletin de vote dans son intégralité. Actuellement, 208 sénateurs sont élus de cette manière.

Les sénateurs sont également nommés par les parlements régionaux. Ce dimanche, des élections concernant la plupart des parlements autonomes ont lieu en Espagne. Le résultat aura aussi des répercussions sur les sénateurs, ceux d'entre eux qui sont choisis par les régions autonomes. Les sénateurs sont ainsi nommés par les parlements régionaux avec un sénateur par région autonome et un autre pour chaque million d'habitants dans leur région respective. Ce second groupe de sénateurs varie et a évolué ces dernières années en raison de la croissance de la population dans plusieurs régions autonomes telles que l'Andalousie, Valence, Madrid et la Catalogne. Cette désignation est donc une sorte d'élection à suffrage indirect ou une élection au second degré puisque les sénateurs ne sont pas élus par la population mais par les représentants choisis par les régions autonomes. La seule exigence présente dans la Constitution consiste à demander qu'il y ait une représentation proportionnelle adéquate, en invitant donc chaque parlement à regrouper dans les parlements respectifs un nombre de sièges proportionnel à sa force numérique, c'est-à-dire au nombre de suffrages obtenus. Le problème c'est que, une fois les élections passées, nous notons que chaque région autonome régule la procédure électorale dans ses statuts. Nous notons une représentation territoriale. Conformément à la Constitution espagnole, le Sénat représente le parlement régional. C'est une sorte de parlement régional tandis que les forces politiques s'accordent à dire que cette proposition ou cette affirmation relative à la Constitution ne concorde pas avec les sentiments régionaux. Nous devons avoir à l'esprit qu'en 1978, il n'existait absolument aucune communauté autonome. L'émergence de ces communautés autonomes s'est faite après l'adoption de la Constitution.

La règle générale établie par la Constitution espagnole stipule que le Sénat est la chambre de la seconde lecture. Elle peut exercer son veto et introduire des amendements à la loi envoyée par le congrès, le tout sur une période de traitement de deux mois. Lorsque le Sénat met son veto sur un projet de loi adopté par le Congrès, il peut être levé par la Chambre basse par la ratification du texte initial à la majorité requise, ce qui n'est heureusement pas le cas dans les autres Sénats. Lorsque le Sénat présente des amendements, ceux-ci peuvent être approuvés ou rejetés par la Chambre des députés par une majorité simple. La situation des désaccords entre les deux chambres est donc habituellement résolue sans devoir faire appel à d'autres moyens de réconcilier ces différences. Voilà exactement sur quoi portent les débats des futures réformes du Sénat.

Il y a eu des réformes. Plusieurs méthodes possibles de réformes sont actuellement étudiées dans un document pour renforcer le rôle du Sénat qui exerce ses fonctions avec la participation de tous les partis politiques présents dans la Chambre. Je suis persuadé que la réforme du Sénat ne peut se faire sans volonté politique, notamment celle des partis majoritaires. Certains domaines principaux de la réforme que je peux souligner seraient : spécifier, dans des lois ayant un impact régional, que le Sénat est en charge de la première lecture et, en cas de désaccord, de faire usage de voies de conciliation. Il faudrait ensuite déterminer ce qui doit passer au Sénat et non à la Chambre des députés, prendre en considération ou accepter les initiatives législatives proposées par les régions autonomes. Les régions autonomes ont la possibilité de prendre l'initiative au niveau de la législation. Nous devrions ensuite retrouver cela au Sénat et non au Congrès. Troisièmement, établir des exigences plus strictes afin que la Chambre des députés rejette les propositions du Sénat lors de procédures législatives ordinaires. Une augmentation des durées de traitement du Sénat a même été évoquée, la faisant passer de deux à quatre mois pour des procédures législatives ordinaires, de même que la question qu'il devienne la chambre de première lecture ou reste la chambre de seconde lecture.

Mesdames et messieurs, certaines personnes semblent souhaiter une plus grande représentation des autorités et entités locales. Mais dans mon pays, il s'agit d'une initiative qui ne bénéficie pas d'un soutien suffisant. En particulier dans un pays tel que le nôtre où les autorités locales ont des liens avec les communautés autonomes mais également avec l'administration centrale de l'état, nous aurions un système particulier, très différent du système Allemand avec les "Länder" et bien différent du système français, où il n'y a qu'un seul lien avec l'administration centrale. En Espagne, le Sénat est l'instance la plus en mesure de représenter les intérêts locaux et régionaux. Il existe actuellement une Commission d'autorités locales qui n'a aucun équivalent à la Chambre des députés, mais des efforts plus importants peuvent sans aucun doute être consentis. Nous avons déjà souligné, à maintes reprises, au sein de la Commission des régions, que j'ai eu l'honneur de présider pendant de nombreuses années, que nous devons nous mettre à la portée des citoyens et incorporer cela dans le processus décisionnel national pour que leurs intérêts soient compris et défendus. Une nouvelle fois, certains collègues ont insisté sur le principe de subsidiarité selon lequel aucune autorité supérieure ne devrait faire ce qu'une administration inférieure peut mieux faire.

Je pense honnêtement que le Sénat peut servir à améliorer les relations entre les différents pouvoirs régionaux, à augmenter le contrôle du gouvernement, autorisant une seconde lecture ou une réflexion plus poussée dans le processus démocratique et pour finir et à coup sûr, à garantir une plus grande communication du débat législatif et donc une meilleure information du public. Il est cependant nécessaire de mettre à jour et de renforcer leurs rôles et s'assurer qu'ils soient perçus comme utiles par les citoyens. Il s'agit là d'une tâche permanente à laquelle il est possible de contribuer grâce à des débats comme celui d'aujourd'hui et qui nous permet d'échanger nos points de vue sur la situation actuelle de nos chambres parlementaires respectives.

Merci beaucoup.
(Applaudissements)

Présidence : Je vous remercie. Nous disposons de quelques minutes pour les questions et commentaires. Quelqu'un souhaite-t-il poser une question ou faire une remarque? Si ce n'est pas le cas, je pense que nous pouvons enchaîner avec notre troisième thématique, l'importance de l'opinion publique.

Thématique III : L'importance de l'opinion publique

Le troisième thème que nous allons traiter pendant cette conférence est l'importance de l'opinion publique. Puis-je inviter le Premier vice-président du Sénat du Parlement de la République tchèque, M. Přemysl Sobotka ?

Allocution de Přemysl Sobotka, Premier vice-président du Sénat du Parlement de République tchèque

M. Sobotka : Mesdames et Messieurs. Merci beaucoup, Madame la présidente, pour votre hospitalité durant notre très importante conférence. Le rôle des Sénats en lien avec le grand public n'est pas gratifiant jusqu'à une certaine mesure. Il est très compliqué d'expliquer le rôle stabilisateur du Sénat. Cependant il est de notre devoir de communiquer ce fait. Du moment que l'Etat, le Gouvernement et la Chambre basse du parlement fonctionnent bien, le Sénat doit trouver par lui-même des sujets souvent moins attrayants. Si les institutions prénommées commettent des erreurs, l'évaluation négative affecte tout le paysage politique, y compris le Sénat. Je souhaite cependant rester optimiste. La confiance de l'opinion publique dans le Sénat en République tchèque croit sur le long terme.

La confiance accrue dans le Sénat tchèque est due à trois raisons selon moi. Tout d'abord, grâce au système électoral majoritaire, les gens élisent habituellement comme sénateurs des personnes remarquables et expérimentées, qui ont un lien fort avec leur région. Ensuite, le Sénat contribue, de manière significative, à l'amélioration de la qualité du processus législatif. Troisièmement, le Sénat a un succès certain lorsqu'il se penche sur les moyens possibles de s'ouvrir au grand public. Ayant mentionné le lien des sénateurs avec leur région respective, il convient d'ajouter qu'il s'agit là d'un processus pratiquement spontané. Les élections sénatoriales constituent un avantage paradoxal parce que le Sénat n'est vraiment pas la principale arène politique. Il n'y a pas la place pour les étoiles filantes de la politique, les attaquants et les personnes qui ont constamment besoin d'être félicitées.

Vous vous demandez peut-être quel est le profil des candidats sénateurs ayant réussi en République tchèque. Il s'agit souvent du maire de la ville de la région en question ; son travail politique a contribué de manière concrète à améliorer la qualité de vie de citoyens ordinaires. Il peut également parfois s'agir d'un avocat expérimenté, d'un médecin ou d'un expert en économie qui pourra utiliser son expérience au Sénat.

Le rôle principal du Sénat se trouve bien évidemment au niveau de la législation. Le Sénat permet de stabiliser la politique tchèque parce que notre Constitution ne permet pas de le dissoudre. J'aimerais en outre affirmer que le Sénat contribue réellement à l'amélioration du processus législatif de notre pays, quelle que soit la couleur du Sénat ou de la Chambre des députés. Lorsque le Sénat retourne un projet de loi amendé à la Chambre des députés, la Chambre basse, dans une écrasante majorité des cas, adopte le projet de loi tel qu'il a été amendé par le Sénat. Nous corrigeons les fautes les plus importantes au niveau des projets de lois proposés. Le rôle du Sénat de la République tchèque fut confirmé lors de la dissolution de la Chambre des députés ; il reprit à son compte un certain nombre de compétences. Ce fut à ce moment précis que des mesures légales empêchant une situation très chaotique furent adoptées dans notre législation. La réaction du public en général fut largement positive.

Laissez-moi mentionner encore un chiffre concernant le nombre de législations communautaires discutées au sein du Sénat tchèque. Je suis assez fier de vous dire que le Sénat tchèque est le second parlement le plus actif de l'Union européenne lorsqu'il s'agit du nombre d'avant-projets de lois EU discutés à la Chambre. Le seul pays devant nous est le Portugal, mais cela est dû, si je ne m'abuse, au fait que le parlement portugais doit discuter ces projets de lois conformément à la législation nationale en vigueur. Cependant, la question consiste à savoir comment les résolutions sont adoptées par le Sénat en prenant en compte à la fois le gouvernement tchèque et la Commission européenne. Autrement dit : nous avons une grande chance de pouvoir utiliser des cartons jaunes, oranges et également récemment des cartons verts mais il s'agit d'une tâche qui revient à toutes les chambres de parlements des États membres de l'UE.

J'ai également mentionné le fait que notre Sénat est ouvert au grand public. Ce qui est le plus important à mes yeux, sont les séminaires spécialisés avec des experts qualité que nous organisons et qui sont ouverts au grand public. En plus des séminaires d'experts, nous organisons également des événements culturels et sociaux perçus de manière positive par le grand public.

Mesdames et Messieurs, je viens de brièvement vous présenter les recettes tchèques pour une perception positive du Sénat. J'espère sincèrement que cela vous a fourni matière à réflexion. Il est cependant inutile de parler fort tout le temps. Il convient de savoir que nous pouvons gagner le respect et la confiance du grand public en ne ménageant pas nos efforts au quotidien. Je ne vais pas discuter le rôle des médias sinon cela prendrait beaucoup de temps. Je vais être bref : une bonne nouvelle n'est pas une information sensationnelle pour les médias d'aujourd'hui et l'image actuelle véhiculée dans les médias correspond en tout point à cette approche, même si notre Sénat diffuse toujours l'information positive. Pour conclure, laissez-moi vous dire que j'estime qu'au cours des débats officiels que nous avons eus hier et aujourd'hui lors des pauses et des déjeuners, il est évident que notre association devrait également se pencher sur les grands problèmes actuels que sont l'immigration, la situation en Ukraine, l'État islamique et la situation économique de l'UE.

Je vous remercie de votre attention.

(Applaudissements)

Présidence : Merci beaucoup M. Sobotka. Je souhaite maintenant donner la parole au président du Sénat d'Irlande, M. Paddy Burke, qui a été invité à titre spécial afin de partager avec nous ses pensées sur le récent référendum en Irlande sur l'abolition du Sénat.

Allocution de Paddy Burke, président du Sénat d'Irlande

M. Burke : Je vous adresse mes vifs remerciements pour l'invitation, pour le fabuleux dîner d'hier soir et pour l'opportunité qui m'est donnée de m'exprimer ici dans cette magnifique salle. Je vous félicite également pour votre 200e anniversaire. Nous sommes présents ici en qualité d'observateurs.

Je vous propose de parler du référendum irlandais de 2013 qui a abouti au rejet de la proposition d'abolir notre Sénat. 2008 marqua l'explosion de la bulle économique en Irlande. Nos banques ont échoué et ont dû être renflouées par une garantie de l'état avant d'être à proprement parler nationalisées. L'économie du Tigre celtique s'enfonça dans un océan de dettes privées intenable et de dépenses publiques excessives, financées par une surdépendance et des recettes fiscales de l'industrie du bâtiment. Sans renier le contexte international de la crise économique irlandaise, il faut avouer que des manquements nationaux ont joué un rôle majeur dans ce qui s'est produit. L'un de ces manquements, et pas des moindres, fut l'incapacité de notre système politique à gérer et contrôler l'économie correctement et à fournir des systèmes de régulation adaptés. Il est dès lors logique que le peuple irlandais réclama une responsabilité politique.

Lors des élections générales de 2011, les citoyens évincèrent le parti Fianna Fáil au pouvoir, lui infligeant la défaite la plus sévère d'un gouvernement en place depuis la fondation de notre état en 1922. Dans un climat où la performance de nos institutions politiques était sous surveillance comme jamais auparavant, le débat concernant la réforme commença à germer. La réforme du Sénat faisait partie de ce débat. Avec audace, le leader de l'opposition de l'époque, désormais Premier ministre, M. Enda Kenny, annonça en 2009 son intention d'abolir le Sénat si son parti formait le gouvernement après les prochaines élections générales. Il annonça également qu'il réduirait de vingt le nombre de membres de la Chambre basse, qui s'élevait à l'époque à 166 membres. Il estima que ces mesures permettraient des économies d'environ 150 millions d'euros sur un cycle parlementaire de cinq ans. En plus du potentiel de réduction des coûts, le désormais Premier ministre estimait à l'époque que l'abolition du Sénat constituait un élément important d'un programme plus vaste de réforme politique. Il conclut que le système de bicamérisme en Irlande constituait une anomalie en Europe. Il déclara que les parlements de pays de plus petite taille sont habituellement unicaméraux. Généralement, on trouve une seconde chambre dans les pays fédéraux de plus grande taille.

En 2011, le parti de M. Kenny, Fine Gael, et le plus petit parti travailliste constituèrent ensemble une majorité importante et formèrent un gouvernement de coalition. Leur succès électoral connaît plusieurs raisons. La promesse d'une réforme politique, avec notamment l'abolition du Sénat, était un point important des programmes électoraux des deux partis. En juillet 2013, la législation nécessaire à la tenue du référendum fut adoptée par la majorité du gouvernement au Sénat après un débat au cours duquel les sénateurs de tous les bords ont offert un plaidoyer émouvant et fort en faveur de la Chambre. Les sondages d'opinion semblaient suggérer une forte majorité en faveur de l'abolition. En réalité, il se disait même que les gens faisaient la queue pour se débarrasser de la deuxième Chambre.

La campagne en faveur de l'abolition contenait deux grands messages conçus pour fortement plaire à l'opinion publique. En pleine vague populiste, le public se vit offrir la possibilité de supprimer le poste de 60 politiciens afin de faire des économies à hauteur de 20 millions d'euros par an. Cependant, alors que le débat évoluait, l'opinion publique se fit plus réceptive aux arguments élaborés en faveur d'un maintien du Sénat. Les personnes en faveur du maintien du Sénat affirmaient que le rôle du Sénat dans la révision ou le report de la législation permettait un contrôle du gouvernement autrement autonome. Ils croyaient que l'abolition était une tentative par le gouvernement de réduire la responsabilité en centralisant le pouvoir. Le Sénat était dépeint par ses défenseurs comme une représentation d'expertise spécialisée, bien placée pour évaluer de manière critique et apporter de la valeur ajoutée à la législation provenant de la Chambre basse. Une attention était portée à l'origine académique, professionnelle et

culturelle de certains sénateurs et en particulier de plusieurs figures historiquement symboliques qui, par le passé, avaient été membres du Sénat, par exemple l'illustre poète William Butler Yeats. Ce qui manquait au Sénat dans la représentation populaire, il le compensait en expertise.

Un droit de vote délimité pour le Sénat faisait l'objet d'un grand débat. 43 sénateurs sur 60 sont nommés par des organismes professionnels et sont élus par 1 000 membres locaux et 226 membres des conseils d'administration. 6 sont élus par des diplômés de l'université et 11 sont nommés par le Premier ministre en poste. Il fut argué que le Sénat n'était pas en mesure de présenter l'opinion publique avec pertinence. Il apparaissait que les gens n'étaient pas d'accord et qu'ils appréciaient justement la spécialisation à un degré supérieur ou inférieur que celui produit par le système en vigueur. Des arguments forts étaient cependant avancés pour l'extension du droit de vote. En cours de débat, l'opinion publique changea ; de plus en plus de gens étaient désormais convaincus par les arguments en faveur du maintien du Sénat. L'écart fut finalement rattrapé le jour du scrutin en octobre 2013 ; la proposition visant l'abolition du Sénat fut rejetée par 52% des votants. Ainsi, pour la première fois depuis l'adoption de la Constitution en 1937, le Sénat reçut un soutien populaire.

La question posée aux votants, comme l'exige la Constitution, ne permettait que l'option de l'acceptation ou du rejet. Cependant, un thème dominant du débat était la question de la réforme. La décision de maintenir le Sénat fut largement interprétée comme un mandat de changement. Les sondages effectués les mois précédant le vote ont confirmé cela avec un tiers des personnes soutenant une réforme et seulement 7% souhaitant le maintien du Sénat sous sa forme actuelle. Malgré le résultat du référendum, le soutien populaire du Sénat ne pouvait être considéré comme acquis. La difficulté est qu'il n'existe pas de manière uniforme de voir la réforme.

La question de la réforme du Sénat a certainement été un élément toujours présent dans le discours politique en Irlande. Avant ce référendum, ce ne sont pas moins de 11 rapports qui ont été rédigés sur la réforme ; nous notons très peu d'application des recommandations émises. Après l'élection législative de 2011, les sénateurs étaient eux-mêmes conscients qu'ils devaient prendre des mesures afin de réformer le mode de fonctionnement de la Chambre. La priorité dans tout processus de réforme devait consister en une coopération accrue avec l'opinion publique et la société civile pour un plus grand impact sans tarder, nécessaire en cas de changement constitutionnel et législatif. Le Sénat a établi son propre comité public consultatif. Ce comité fut chargé de fournir un engagement et une consultation directs entre les membres du public et le Sénat. Le comité a sélectionné plusieurs grands sujets en lien avec les pouvoirs législatifs du Sénat et encourage le public à participer. Les contributeurs sont invités à communiquer et à échanger avec le comité. Les rencontres ont lieu dans la Chambre du Sénat. Mardi prochain, le comité va par exemple publier un rapport sur la sécurité agricole, une problématique importante dans un pays où la tradition agricole est forte.

Le comité de consultation est certes un indicateur probant de la volonté des sénateurs à répondre à ce besoin de liens accrus avec l'opinion publique, il est cependant clair qu'un changement plus fondamental est nécessaire. Les sénateurs eux-mêmes ont répondu au référendum en publiant leur propre législation, en quête d'un changement radical dans le mode d'élection et de composition du Sénat. Il convient toutefois de dire que l'obtention d'un accord prenant en compte toutes les nuances de l'opinion publique dans le Sénat s'est avéré une tâche très compliquée. Les propositions visant une réforme électorale et des réductions de salaire pour les sénateurs n'ont pas été bien accueillies par tous les sénateurs. Une autre élection législative se profile fin 2015 et le public est toujours demandeur de réforme.

En décembre 2014, le Premier ministre a constitué un groupe de travail sur la réforme du Sénat. Ce groupe de travail, composé d'universitaires et d'anciens sénateurs, était principalement chargé de l'examen de réformes électorales possibles dans le cadre constitutionnel actuel. Des questions ont également été posées sur les manières d'explorer les réformes possibles tout en permettant le fonctionnement du Sénat. Le groupe de travail a publié son rapport à la fin du mois d'avril. La nature

du système électoral a été au centre de toutes les discussions sur la réforme du Sénat, que ce soit avant, pendant ou après le référendum. Comment un sénat, élu par un mandat populaire, peut-il effectuer correctement les rôles de spécialistes qui le différencient de la Chambre basse ? Le groupe de travail a tenté d'équilibrer ces considérations et a basé son travail sur les postulats suivants. Tout d'abord, un Sénat réformé doit bénéficier de la légitimité populaire. Ensuite, le Sénat doit avoir des pouvoirs et fonctions distinctifs et adaptés. Troisièmement, le Sénat doit être distinct de par sa composition, et son processus électoral doit être élaboré en fonction. Le groupe de travail recommanda que le droit de vote (Gb 1036 03.03) pour les 43 sièges actuellement élus par les membres des autorités locales et les parlementaires soit étendu de manière à inclure tous les citoyens irlandais, y compris ceux vivant en Irlande du Nord et les détenteurs d'un passeport irlandais vivant à l'étranger. Le Premier ministre s'est déjà engagé à adopter des mesures législatives visant à étendre le droit de vote aux diplômés de toutes les universités.

Ces deux mesures, si elles sont adoptées, devraient contribuer à augmenter la réactivité du Sénat vis-à-vis d'une plus large tranche de l'opinion publique que jusqu'à présent. Le défi de la transition entre l'engagement des électeurs limités (17 000 environ à présent) jusqu'à un engagement global sera compliqué. Il reste à voir comment les sénateurs vont s'impliquer concrètement avec un électorat géographiquement si dispersé. Les médias sociaux et le marché des technologies et de l'information vont sans doute augmenter les opportunités d'échanges et de débat.

Le message essentiel du peuple irlandais à son Sénat à travers son vote lors du référendum était, selon moi, qu'il appréciait le potentiel présenté par un Sénat réformé en vue d'un engagement plus complet et positif auprès de l'opinion publique et permettant d'apporter de la valeur ajoutée à la législation. Le peuple n'était pas satisfait que le Sénat reflétât actuellement leurs préoccupations. Il fallait une réforme radicale pour y remédier. Même si le climat économique et politique inédit constituait une cible facile pour infliger une punition, le peuple irlandais a fait preuve d'ouverture en envisageant une deuxième Chambre pouvant enrichir la politique et le débat public. Il est désormais de notre tâche de tenir la promesse d'un Sénat plus attentif à ses besoins.

Je vous remercie.
(Applaudissements)

Présidence : M. Burke, merci beaucoup d'avoir partagé vos expériences et opinions avec nous. Les Pays-Bas sont le dernier intervenant de notre liste, cela signifie que je vais me diriger vers le pupitre.

.

Allocution de Ankie-Broekers Knol, présidente du Sénat du royaume des Pays-Bas

Mme **Broekers-Knol** : Mesdames et messieurs, Chers collègues.

Lorsque je me suis portée candidate à la présidence du Sénat, j'ai affirmé, dans ma déclaration de candidature, que je ferai tout mon possible pour combattre l'image d'un Sénat de plus en plus politisé. C'était en juillet 2013, huit mois après que le gouvernement a formé une coalition qui ne détenait pas de majorité au Sénat. Pendant ces mois, le Sénat a exprimé à plusieurs reprises ses préoccupations quant à des propositions législatives ; cela engendra un débat public sur la position du Sénat au sein du système bicaméral. Beaucoup affirmaient que le Sénat était devenu de plus en plus politisé et même destructeur. « Le Sénat : pouvons-nous nous en débarrasser ? ». Voilà la question que posaient les journaux et les flux Twitter. D'autres personnes disaient « Le Sénat anéantit la démocratie » ou reprochaient « Des sénateurs indisciplinés dont l'objectif est de faire tomber le cabinet ».

Ce fut une expérience particulière. Cela faisait alors 12 ans que je siégeais au Sénat et j'avais vu sur le terrain que le Sénat n'avait pas changé sa manière de légiférer. Les états d'esprit des membres n'avaient pas changé. Le Sénat demeurait une entité indépendante, doté d'un regard constructif sur la législation. D'après mon expérience, le climat politique n'avait pas changé fondamentalement le mode de fonctionnement du système parlementaire. Donc comment lutter contre une image que l'on sait fausse ?

Permettez-moi de commencer par vous dire que je crois fermement en un débat ouvert, dans le respect des différentes opinions et tenant compte de tous les arguments pour et contre. Je crois cependant aussi fermement que les opinions et arguments doivent se fonder sur des faits et non sur des suppositions et des insinuations. Lorsque j'ai été élue présidente de cette Chambre, j'ai établi comme priorité d'exposer les faits le plus souvent possible et à autant de personnes que possible. J'ai décidé que j'expliquerai ce que fait le Sénat, comment il le fait et pourquoi il le fait. Ainsi, les gens seraient au moins au fait de la situation réelle. Et s'ils n'étaient toujours pas d'accord, et bien c'est exactement ce en quoi consiste la démocratie.

Depuis juillet 2013, j'ai expliqué le travail du Sénat néerlandais à de nombreuses occasions. En résumé, voici en quoi il consiste. La coalition au pouvoir, le cabinet Rutte II, détient actuellement 76 sièges sur 150 à la Chambre des représentants et 30 des 75 sièges au Sénat. Chaque projet de loi doit obtenir une majorité dans les deux chambres. Le gouvernement doit exposer des arguments vraiment excellents s'il souhaite l'adoption d'un projet de loi par le Sénat également. Les partis de coalition doivent travailler avec les partis de l'opposition pour parvenir à un accord politique. Pour y parvenir, la coalition gouvernementale est contrainte de consulter, de débattre, de persuader et de trouver des compromis.

Une fois qu'un compromis a été trouvé et que le projet de loi est adopté par la Chambre des représentants, il parvient au Sénat. C'est dans cette Chambre que nous testons la législation du point de vue de la légalité, de l'aspect pratique et l'applicabilité. Nous disposons d'un droit de veto total. Sous le cabinet Rutte II, les membres de la coalition et de l'opposition au Sénat ont, à plusieurs reprises, exprimé leurs préoccupations quant à la qualité de la législation. Dans plusieurs cas, cela a même abouti à un rejet du projet de loi. Cependant, parmi les centaines de projets de loi soumis à cette période, seuls quatre ont été rejetés et quatre autres ont été retirés par le gouvernement pour être revus et modifiés.

Gardez à l'esprit qu'aux Pays-Bas, le pouvoir législatif est le seul à contrôler la constitutionnalité de la législation. Nous n'avons pas de Cour constitutionnelle. Dans le débat politique animé de la Chambre des représentants, la constitutionnalité n'est pas toujours la première chose à l'esprit de chacun. L'an dernier, cela a conduit à l'approbation d'un projet de loi à la Chambre de représentants qui était en violation de l'article 78 de notre Constitution. Ce projet de loi donnait au médiateur national le pouvoir d'enquêter sur des affaires gouvernementales et non gouvernementales, alors que la Constitution l'autorise uniquement à travailler sur des affaires gouvernementales. Le Sénat a rapidement identifié cette violation et a encouragé les initiateurs à retirer le projet de loi afin de le revoir.

Il s'agit cependant là d'une exception à la règle. Dans la grande majorité des cas, le Sénat n'oppose pas de veto à un projet de loi. L'influence réelle du Sénat aux Pays-Bas est bien plus subtile que son droit de veto semble le suggérer. Les membres du Sénat posent des questions relatives à la mise en œuvre d'un projet de loi et sa congruence avec d'autres lois. Les réponses à ces questions sont par exemple utilisées par le système judiciaire afin d'interpréter la signification d'un projet de loi une fois qu'il a été adopté en tant que loi. Les questions peuvent également faire qu'un ministre s'engage à appliquer une loi d'une certaine manière par exemple, afin de l'évaluer au bout de trois ans. Au lieu « d'abattre des lois pour obtenir un gain politique », le Sénat vise à s'assurer que ces projets de loi soient à la hauteur et qu'ils sont efficaces dans la société.

Une autre image qui colle au Sénat consiste à dire qu'il s'agirait d'un « réseau de vieux copains ». Quelqu'un a dit un jour que le Sénat néerlandais était un gentlemen's club qui tolérait la présence de quelques femmes. C'est une image dont le Sénat ne peut, de toutes les façons, se débarrasser ; en effet le nom Sénat provient de "senex" qui signifie vieil homme. En réalité, l'âge moyen au Sénat néerlandais est de 58 ans. Contrairement à la croyance populaire, l'âge moyen des sénateurs et leur position dans la société ne constituent pas des limitations mais des forces. Tous nos sénateurs sont des politiciens à temps partiel ; ils sont fermement ancrés dans la société et issus de tous les horizons. Beaucoup d'entre eux sont juristes, médecins, maires, professeurs ou entrepreneurs. Ils se rendent à La Haye un jour par semaine pour des délibérations politiques. Ils détiennent une position unique leur permettant d'évaluer les projets de loi sous de nombreux aspects. Ils disposent souvent de grandes connaissances du sujet traité dans un projet de loi et peuvent donc évaluer ses effets possibles sur le terrain.

Le Sénat est plus susceptible de conserver ceux qui sont moins enclins à jouer un rôle exécutif et pourraient être plus intéressés par le contrôle parlementaire. En effet, puisque nous ne sommes pas sous le feu de la politique au quotidien, nous pouvons nous permettre le luxe d'une certaine indépendance d'esprit. Cette indépendance d'esprit est également stimulée par le fait que les sénateurs sont généralement en poste plus longtemps que les membres de la Chambre basse.

Notre Sénat constitue un important forum pour le contrôle parlementaire, renforçant ainsi le contrôle général du parlement sur le gouvernement. La moyenne d'âge de nos sénateurs et leur position dans la société les aident plutôt qu'ils ne les gênent à cet égard.

Je suis persuadée que vous savez tous que combattre une image présentée par les médias n'est pas toujours une tâche facile. Mais heureusement de récents sondages ont montré que l'opinion publique est en réalité plutôt positive. La population néerlandaise pense, à 75%, que le Sénat constitue une entité utile de notre système parlementaire. Et 50% de cette population nous fait confiance dans la manière de mener à bien ses tâches. À cet égard, le Sénat réalise un score plus élevé que la Chambre des représentants (43%), le Conseil municipal (41%), le Conseil provincial (29%) et le Parlement européen (15%). Cela montre que nous ne devons pas toujours croire ce que nous lisons dans les journaux.

Les sénats ont la responsabilité de présenter ce qu'ils font, comment ils le font et pourquoi ils le font, et cela de manière ouverte et transparente. Dans cet objectif, le Sénat néerlandais utilise les moyens suivants :

- par le biais de son site Web, sur lequel le statut de chaque proposition de loi est mis à jour en temps réel ;
- par le dérouleur en direct, qui permet de suivre des débats (comme celui-ci) n'importe où sur la terre ;
- et par son président, qui s'efforce d'expliquer le travail du Sénat néerlandais en exposant les faits aussi souvent que possible, et cela notamment devant un public étranger nombreux comme celui d'aujourd'hui.

Je peux vous dire que, à chaque allocution devant des étudiants, des enfants à l'école ou devant des personnes âgées, tout le monde me dit : comme c'est intéressant, j'ignorais que le Sénat fonctionnait ainsi, vous devez rester, le Sénat est important. Voilà le travail qui est le mien, il s'agit de quelque

chose que nous devons tous faire. Le public doit savoir que le système d'équilibre et de contrôle de notre système parlementaire est très bien soutenu par un système bicaméral.

Merci beaucoup !

(Applaudissements)

Présidence : Avez-vous des questions ou des commentaires sur ce que nous avons fait aujourd'hui ? Si ce n'est pas le cas, nous arrivons à la fin de notre rencontre. Le thème d'aujourd'hui était « Pleins feux sur le Sénat », conceptions changeantes au sein d'un système parlementaire bicaméral. Je peux dire sans hésiter que les conceptions du fonctionnement du Sénat sont en effet changeantes et malheureusement, ou heureusement, selon votre manière de le voir, il n'existe pas de système uniforme pour le bicamérisme. Aujourd'hui nous avons pu entendre qu'il n'existe pas de système pouvant être comparé à l'identique à un autre. Ce qui fonctionne pour un pays ne fonctionnera pas forcément pour un autre. Chaque pays connaît un mélange d'habitudes historiques et de structures politiques modernes créant une position unique pour nos Sénats.

Le thème d'aujourd'hui était divisé en trois sous-thèmes ; après avoir entendu vos contributions, je ne peux que remarquer que tous les thèmes sont liés de manière intrinsèque. Tout changement au niveau de la composition du Sénat affecte irrémédiablement son fonctionnement au niveau des tâches législatives. Lorsqu'un Sénat modifie sa manière d'exécuter ses tâches législatives, cela est voué à affecter l'opinion publique. L'opinion publique ou le débat public peuvent, à leur tour, dans des cas extrêmes, engendrer des changements au niveau de la composition du Sénat.

Aujourd'hui, nous avons également appris que les pouvoirs durs ne sont pas obligatoires pour influencer la législation de manière significative. Même si certains sénats européens disposent de droits de veto forts, et je pense que le Sénat néerlandais a le droit le plus fort, parce que si la majorité dit "non" à une loi, celle-ci disparaît, leur influence est habituellement plus subtile. En modifiant des projets de lois, en posant des questions au gouvernement ou en parvenant à un compromis avec la Chambre basse, la législation peut être modifiée au lieu d'être rejetée. En général, les Sénats adoptent un point de vue critique mais constructif vis-à-vis de la législation. C'est ce que nous avons entendu tout au long de la journée. Le délai même peut être constructif.

Dans de nombreux pays, le Sénat est de plus en plus sous le feu des projecteurs depuis ces dernières années. Dans plusieurs pays, on note un débat public sur le mode de fonctionnement du Sénat ou comment le Sénat devrait exécuter ses tâches. Dans certains cas, cette discussion a même abouti à une réforme, en Belgique par exemple, ou sur des projets concrets de réforme, en Italie. M. Burke nous a exprimé l'importance des discussions publiques pour la valeur de la deuxième Chambre du parlement. Comme M. Bouffier l'a dit, « nous ne devrions pas non plus nous plaindre de notre position ». Comme M. Grasso l'a mentionné « les institutions ne devraient pas être déconnectées de la réalité mais ouvertes à la société ». M. Bouffier, je répète ce que vous avez dit en allemand, "selbst Beweihräucherung betreiben", « nous féliciter » Il nous faut être à la fois conscients et critiques de notre rôle au sein du système parlementaire. Cette conférence nous offre la possibilité d'apprendre les uns des autres et de partager les meilleures pratiques. J'ai personnellement beaucoup apprécié d'entendre vos contributions. J'espère que vous avez ressenti le même plaisir.

En guise de conclusion. Il n'existe pas de système bicaméral idéal mais toutes les Chambres hautes, chacune à leur manière, jouent un rôle important dans le système d'équilibre des pouvoirs dans le pouvoir politique. Les Sénats détiennent une place unique et indépendante pour exercer un contrôle. Ce faisant, nous complétons, et non compliquons, le travail de la Chambre basse. Nous sommes le lait qui rafraîchit le thé, comme disait George Washington. La baronne D'Souza a déclaré qu'être membre de la Chambre haute est un travail plutôt qu'un honneur. J'aurais pour ma part tendance à dire qu'il s'agit à la fois d'un travail et d'un honneur.

Je vous remercie.

(Applaudissements)

Annnonce des rencontres à venir

Présidence : Chers collègues, il nous reste juste un sujet à traiter aujourd'hui, celui de nos conférences à venir. Mon secrétaire général m'a fait savoir que, lors de la réunion des Secrétaires généraux, une option sérieuse s'est dégagée pour l'organisation de l'AES en 2016. Je crois savoir que nous en serons informés très prochainement mais je ne peux rien révéler à présent. Il faut qu'un point soit pris en compte dans un pays en particulier. Je vous propose d'attendre tranquillement la lettre du collègue qui envisage sérieusement de nous convier en 2016.

M. Bervar a déjà proposé d'accueillir la conférence annuelle en 2017 en Slovénie. Je le remercie sincèrement pour cette proposition. Je propose donc de l'accepter. En êtes-vous d'accord ? Je vous remercie.

Il y a également une proposition pour 2018. Puis-je donner la parole au président du Sénat de Roumanie ?

M. Popescu-Tăriceanu : Chers collègues, j'aimerais saisir cette opportunité pour vous informer que le Sénat de Roumanie serait ravi d'accueillir la rencontre de l'Association des Sénats d'Europe en 2018, année où la Roumanie célèbrera le 100e anniversaire de sa création en tant qu'état moderne. Je serais très reconnaissant si vous acceptiez cette invitation. Je vous remercie.
(Applaudissements)

Présidence : Merci M. Popescu. M. Bervar souhaite peut-être expliquer pourquoi il nous invite en 2017 ?

M. Bervar : Si vous permettez, Madame la présidente, Chers collègues. C'est un grand honneur et un plaisir pour moi d'être en mesure de vous informer que le Conseil national de la République de Slovénie souhaiterait organiser une rencontre de l'Association des Sénats d'Europe en 2017, année qui est très importante. Elle marque en effet le 25e anniversaire de sa création. 2017 sera aussi l'année pendant laquelle nous, moi-même, en tant que président, et M. Binder en tant que vice-président, terminerons nos mandats. Ce sera un grand honneur pour moi si notre proposition d'accueillir la rencontre est acceptée aujourd'hui. J'aimerais également vous informer que Conseil national a déjà un accord avec les plus hautes institutions de l'état pour organiser cette rencontre, donc j'aimerais vraiment vous demander votre soutien de manière à pouvoir débiter les préparatifs assez tôt. Je vous remercie.
(Applaudissements)

Présidence : C'est le vingt-cinquième anniversaire de votre pays et le centième anniversaire de la Roumanie. Je ne sais pas de quel jubilé il s'agit : un jubilé d'argent, d'or, de rubis, de diamant ? Je vous remercie sincèrement et nous acceptons volontiers ces deux invitations.

Cela marque la fin de notre rencontre. Je vous remercie de votre participation, de vos allocutions et des discussions que nous avons eues. Je vous invite tous à boire un verre dans le salon du Sénat.

Bon retour !

**XVI^{me} Réunion de
l'Association des Sénats d'Europe**

La Haye du 21 au 22 mai 2015

**XVIth Conference of the
Association of European Senates**

The Hague, 21-22 May 2015