



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET



18. srečanje Združenja  
evropskih senatov

*18<sup>th</sup> Meeting of the Association  
of European Senates*

# 18 Réunion de l'Association des Sénats d'Europe

Ljubljana, 1-2 Juin 2017



## CONTENU

Jeudi, 1 Juin 2017 .....	3
Ouverture.....	3
Mitja Bervar, Président du Conseil National de la République de Slovénie, Président de la 18ème Réunion de l'Association des Sénats d'Europe .....	4
Milan Brglez, Président de l'Assemblée nationale de la République de Slovénie.....	6
Jeudi, 1 Juin 2017 .....	9
Séminaire: Le Sénat européen - La voie vers un lien plus étroit avec les citoyens de l'UE?9	
Mitja Bervar, Président du Conseil national de la République de Slovénie .....	10
Franc Grad, Professeur de droit constitutionnel.....	14
Milan Stech, Président du Sénat tchèque .....	17
Ankie-Broekers-Knol, Présidente du Eerste Kamer der Staten-Generaal .....	22
Colette Melot, Secrétaire du Sénat français.....	28
Stanislaw Karczewski, Président du Sénat polonaise .....	31
Vendredi, 2 Juin 2017.....	34
Séminaire: Deuxième chambre face aux défis du temps.....	34
Mitja Bervar, Président du Conseil national de la République de Slovénie .....	35
Ernst Godl, Vice-président du Conseil fédéral d'Autriche.....	39
Christine Defraigne, Présidente du Sénat de Belgique .....	46
Bariša Čolak, porte-parole de la chambre des peuples du Parlement de la Bosnie-Herzégovine. ....	52
Milan Stech, Président du Sénat du Parlement de la République tchèque .....	57
Colette Melot, Sénateur de Seine-et-Marne.....	61
Georges Wivenes, Président du Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg.....	66
Ankie Broekers-Knol, Présidente de la Première Chambre des États généraux des Pays-Bas.....	70
Stanislaw Karczewski, Président du Sénat polonais.....	73
Calin Popescu-Tariceanu, Président du Sénat roumain.....	76
Nikolay Fedorov, Premier vice-président du Conseil de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie .....	81
Pio Garcia-Escudero, Président du Sénat espagnol .....	86
Géraldine Savary, Vice-président du Conseil suisse des États.....	91

**Jeudi, 1 Juin 2017**

Ouverture



***Mitja Bervar, Président du Conseil National de la République de Slovénie,  
Président de la 18ème Réunion de l'Association des Sénats d'Europe***

Bienvenue parmi nous. Cela me fait grand plaisir de pouvoir vous saluer au nom du Conseil national de la République de Slovénie. Je vous remercie infiniment d'avoir participé à la 18e Réunion de l'Association des Sénats d'Europe. Malheureusement, les représentants du Royaume-Uni et d'Italie n'ont pas pu participer en raison d'autres engagements urgents. De plus, nous avons invité le président du sénat irlandais à demander au sénat irlandais de déposer une demande d'adhésion à l'Association des Sénats d'Europe afin que, lors de cette réunion, nous puissions voter leur adhésion à notre association. Nous avons reçu une réponse du président du sénat irlandais disant qu'il était favorable à l'Association des sénats d'Europe et qu'il analysait activement la question de l'appartenance au sénat irlandais. Il a exprimé son ouverture à une coopération future avec l'Association des Sénats d'Europe et nous souhaite une agréable conférence. Sa réponse est incluse dans les documents qui vous ont été remis.

Le Conseil National est un membre fondateur de l'Association des Sénats d'Europe et organise une réunion pour la deuxième fois. La première fois c'était en 2002, la réunion a eu lieu au siège du Conseil National de Ljubljana. Nous avons décidé que cette réunion devrait être organisée au Centre des Congrès de Brdo à côté de l'éminent et historiquement important château renaissance. J'aimerais également vous informer qu'en 2001 ce bâtiment a été choisi pour l'organisation d'un événement exceptionnel, celui de la rencontre entre le président américain G.W. Bush et le président russe Vladimir Poutine. Le centre des Congrès de Brdo a été construit au motif que la Slovénie présidait l'Union européenne en 2008 et nous y avons organisé une réunion du plus haut niveau européen. Depuis, ce bâtiment est utilisé pour des conférences telles que l'actuelle réunion de l'Association des Sénats d'Europe. Le centre des Congrès est très utile, et un agrandissement est prévu pour la prochaine présidence de la Slovénie de l'Union européenne en 2021. Accueillir cette réunion ici est très important et éminent pour nous, étant donné que le Conseil national célèbre son 25ème anniversaire. Nous sommes très fiers, c'est pourquoi j'aimerais vous remercier pour votre participation.

Pour que le parlement dans les États démocratiques modernes fonctionne efficacement, il est très important que les deux chambres des systèmes bicaméraux coopèrent. Presque tous les pays avec un système bicaméral connaissent l'antagonisme célèbre entre les chambres basses et hautes. En Slovénie, nous souhaitons souligner la grande coopération entre le Conseil National et l'Assemblée nationale, dont le siège est dans le même bâtiment - Le Parlement. Nous souhaitons maintenir ces bonnes relations à l'avenir, j'ai donc invité à notre réunion le président de l'Assemblée nationale, le Dr Milan Brglez.

***Milan Brglez, Président de l'Assemblée nationale de la République de Slovénie***

J'aimerais vous accueillir chaleureusement en Slovénie pendant la 18ème réunion de l'Association des Sénats d'Europe. Je voudrais souligner combien je suis heureux que le Conseil national puisse accueillir cet événement lors du 25ème anniversaire de sa fondation, qui coïncide avec la fondation de l'Assemblée nationale de la République de Slovénie. La question principale que soulève le thème de cette réunion concernant la nécessité d'un parlement européen bicaméral n'est pas seulement intéressante, mais très ambitieuse. Pourquoi ambitieuse ? Vous êtes probablement au courant de la position de la coopération européenne. Elle est confrontée à des enjeux qui, il y a quelques années, étaient inimaginables, des enjeux résultant de l'un des États membres quittant la famille européenne et des enjeux liés aux événements mondiaux qui, ensemble, rendent l'Union européenne incapable de réagir de manière appropriée, rapide et uniforme. En prenant en compte les enjeux mentionnés et le fait qu'après le Brexit de l'année dernière, seulement 27 États membres différents et individuels sont restés, je crois que discuter d'un arrangement bicaméral au niveau du Parlement européen est une tâche très ambitieuse.

En pratique, la mise en place du bicamérisme en pratique est tout sauf simple. Le bicamérisme basé sur la division du pouvoir et la coopération dans la prise de décision est apparu sous cette forme dans la Grèce antique et à Rome et, en tant que telle, a eu une influence majeure sur les philosophes et les penseurs européens au Moyen Âge. La valeur de la démocratie a ajouté au bicamérisme un nouveau niveau de contrôle et d'équilibre, a permis d'élargir la discussion sur la législation adoptée, a empêché la contrainte et a permis une législation de meilleure qualité. Pour utiliser les mots de Victor Hugo, comme l'a fait Christian Poncelet lors de la fondation de l'Association des Sénats d'Europe : deux têtes valent mieux qu'une. En théorie, la phrase mentionnée semble logique et extrêmement simple, et on imagine mal une démocratie qui fonctionne bien et un système de représentation de haute qualité être dépourvu de têtes pensantes. La pratique est souvent très différente. Notre pays, la Slovénie, peut être un bon exemple. Il y a 25 ans, alors que nous nous dirigeons sur la voie de l'indépendance et de la souveraineté, nous nous sommes posé la question du monocamérisme ou du bicamérisme. Nous avons enfin trouvé un

compromis permettant au Conseil national et à l'Assemblée nationale d'intégrer la Constitution slovène. Bien que nous ayons placé le Conseil national dans une position différente, voire inégale par rapport à l'Assemblée nationale, il occupe un rôle important. Il a été formé et envisagé comme une institution qui, en tant que corps de profession, de théorie et d'éducation, contrecarre l'influence excessive de la politique partisane dans l'adoption de la législation à l'Assemblée nationale. Nous l'avons imaginé comme une institution qui contribuera à un gouvernement plus intelligent, une législation de meilleure qualité et une diminution du déficit démocratique dans le pays. Dans les années qui ont suivi l'établissement du système de bicamérisme asymétrique ou imparfait, nous avons acquis une vaste expérience notamment à travers nos efforts infructueux pour mettre fin à la chambre haute en Slovénie. Que ces expériences soient bonnes ou mauvaises, elles sont toutes précieuses et essentielles pour le développement du parlementarisme.

Avec cette brève description du système parlementaire bicaméral slovène, je voulais seulement mettre en garde contre les difficultés du thème qui sera abordé au cours des deux prochains jours. L'heure actuelle est malheureusement extrêmement instable et imprévisible. Avec l'évolution du monde et les développements dans nos régions voisines, les besoins et les moyens de coopération, les réponses et les prises de décision changent au sein de chaque État et aussi au niveau de l'Union européenne. La question de savoir si le bicamérisme en Europe est vraiment nécessaire est une question qui revêt une importance capitale pour l'Union européenne, mais qui survient à un moment inopportun. La complication porte sur le fait de savoir si un tel bicamérisme pourrait être mise en place. Je ne suis pas sûr de la réponse à cette dernière question, du moins à court terme. Les États membres ont des intérêts variés, parfois assez polarisants. Cependant, Bruxelles et la communauté européenne ne sont pas étroitement liées, comme l'indiquent de nombreux citoyens critiques de l'Union européenne. Il est donc justifié de douter que l'introduction du bicamérisme puisse entraîner une amélioration de la qualité de la prise de décision, des processus démocratiques et de la vie des citoyens.

Chers invités, je crois qu'avec une coopération étroite et une communication ouverte entre les chambres des différents États, ainsi qu'avec la coopération interparlementaire entre les autres pays, nous trouverons les réponses aux dilemmes aussi complexes que contient l'agenda d'aujourd'hui.

Gardez toujours en tête que les petites étapes franchies en douceur sont celles qui mènent à des décisions fortes, durables et importantes. Enfin, j'aimerais vous souhaiter une discussion intéressante, animée et fructueuse. Merci de votre attention, et profitez de votre séjour en Slovénie.

**Jeudi, 1 Juin 2017**

Séminaire: Le Sénat européen - La voie vers un lien plus étroit avec les citoyens de l'UE?



## ***Mitja Bervar, Président du Conseil national de la République de Slovénie***

La réunion des Sénats d'Europe qui se tenait en octobre dernier à Berne m'a encouragé à examiner en profondeur le contenu de la réunion de cette année en Slovénie. Nous sommes actuellement confrontés au renforcement constant des demandes légitimes des citoyens européens pour que des changements structurels soient apportés aux institutions européennes, ce qui permettrait à un cercle plus large de citoyens d'exercer une plus grande influence sur les décisions qui nous touchent tous. De plus, les expériences acquises au cours des 25 années d'existence du Conseil national - la « deuxième maison » asymétrique du parlement slovène - nous permettent de discerner certains avantages qu'une structure parlementaire bicamérale pourrait apporter à l'Union européenne. Ces expériences montrent que le système bicaméral a plus de forces que de faiblesses.

En plaçant le Conseil national dans un contexte constitutionnel, les pères de la Constitution slovène ont subtilement reconnu que, sous une démocratie parlementaire, un système bicaméral pourrait offrir certaines solutions en réduisant le déficit démocratique, ce qui est l'une des principales critiques faites par les citoyens lorsqu'ils considèrent leur relation avec les organes représentatifs nationaux et l'Union européenne dans son ensemble. Le développement de la démocratie slovène au cours du dernier quart de siècle a montré combien il est important d'offrir une large sélection d'intérêts sociaux au parlement ; cela contribue à la formulation de meilleures politiques - qui sonnent mieux aux oreilles des citoyens.

Ce que j'ai en tête ici, c'est la voix de la société civile, qui a acquis une reconnaissance importante dans la société slovène à travers cette deuxième chambre et a réussi à influencer le processus de formulation de solutions législatives. Les expériences que j'ai vécues au cours de ces cinq années en tant que président du Conseil national démontrent aussi que ce n'est pas uniquement un lien entre la politique et les besoins de la société civile, représentée par des sociétés, des associations et autres. Les autorités de l'État, les ministères, le Médiateur pour les droits de l'homme, la Cour des comptes, la Commission européenne et le Parlement européen demandent de plus en plus au Conseil national d'aider au recueil de consultations d'experts visant à formuler des conclusions bien argumentées dans un

dialogue ouvert impliquant des acteurs politiques, professionnels et de la société civile, contribuant ainsi à améliorer les solutions législatives.

L'année dernière, le représentant de la Commission européenne en Slovénie s'est également tourné vers le Conseil national. Ensemble, nous avons organisé une conférence très populaire sur un sujet d'une grande importance pour les Slovènes et pour les Européens en général : le socle européen des droits sociaux.

Une des avancées positives majeures du Conseil national au cours des 25 dernières années - et que je trouve important de souligner - c'est que cette deuxième chambre parlementaire représente un potentiel d'interactions testé et éprouvé, voire exemplaire, entre la société civile et le triangle institutionnel. La raison réside dans la composition et les compétences du Conseil national, qui sont uniques et novatrices.

Permettez-moi un bref aparté dans la partie de la Constitution qui définit la composition du Conseil national et sa place dans la structure constitutionnelle. La Constitution a créé le Conseil national en tant que représentant unique des intérêts, et il sert de point de contact entre les intérêts de la société slovène depuis 25 ans. Contrairement à l'Assemblée nationale, qui représente les groupes politiques, le Conseil national représente un large éventail d'intérêts : 18 représentants d'intérêts fonctionnels et 22 représentants d'intérêts locaux / territoriaux. Il est également important de noter que c'est dans le Conseil national que les communautés locales jouissent de leur plus haut niveau de représentation nationale, puisque les maires ne sont plus autorisés à être députés à l'Assemblée nationale.

Le Conseil national expose ses positions sur les questions sociales et politiques qu'il reçoit de la société civile, soulignant les lacunes substantielles et de développement du processus, et travaille à établir ces positions de manière constructive à l'Assemblée nationale et au grand public. Le Conseil national est donc un élément important du système de contrepoids et son pouvoir de veto permet à l'Assemblée nationale de réexaminer les solutions législatives. Le Conseil national examine régulièrement toute la législation et envoie à l'Assemblée nationale et à ses organes de travail des avis concernant toutes les questions relevant de sa compétence. Nous avons envoyé plus de 3 000 avis à l'Assemblée nationale et à ses organes de travail. Ces avis contiennent, entre autres, des propositions d'amendements, que les organes de travail de l'Assemblée nationale adoptent ensuite et insèrent dans les

projets de loi. Je tiens à souligner que l'influence du Conseil national sur la qualité de la législation adoptée est évidente non seulement par son pouvoir de veto, mais surtout par le droit de donner son avis, qui résulte d'une interaction étroite entre les éléments spécialisés de la société civile et ceux ayant un intérêt particulier sur un problème spécifique.

Bien qu'il existe des différences entre la première et la deuxième chambre en ce qui concerne leur composition, il existe un objectif commun aux deux : travailler ensemble pour formuler la meilleure législation possible. C'est aussi un point de départ important pour le travail parlementaire que nous entreprenons ensemble.

Je dois souligner à ce stade que la démocratie classique actuelle a été confrontée ces derniers temps à des enjeux qui nécessiteront probablement de nouvelles approches, de nouveaux mécanismes de prise de décision et de nouvelles façons de défendre ses principes fondamentaux. Si nous échouons dans ce processus, nous perdrons l'un des bastions de la démocratie et le promoteur des intérêts positifs de la société. Il existe actuellement de nombreux exemples d'extrémisme en jeu en Europe et une nouvelle division du pouvoir au sein de la communauté internationale, alors que les individus et les groupes, en essayant de défendre et d'exercer leurs intérêts par des mécanismes établis, ne respectent pas le bien-être de la société.

Comme je l'ai dit au début, nous savons par expérience qu'un système parlementaire bicaméral peut, dans une démocratie représentative, apporter certaines solutions en termes de réduction du déficit démocratique.

Par conséquent, l'un des scénarios possibles pour le développement futur de l'Union européenne et du Parlement européen et qui, à mon avis, mérite un examen approfondi, est le développement du parlementarisme vers un système bicaméral. La création d'une deuxième chambre au niveau de l'Union européenne constituerait un lien entre les parlements nationaux et l'UE, entraînant une réduction du déficit démocratique. Une deuxième chambre fournirait un meilleur équilibre entre les institutions centralisées de l'UE et pourrait, en raison de sa composition, devenir un élément de décentralisation. La mise en place des institutions des États membres à côté de celles des citoyens de l'Union européenne dans un accord bicaméral est un concept que les politiciens de plusieurs pays européens plus importants ont fait valoir dans le passé. L'ancien ministre allemand des Affaires étrangères Joschka Fischer et

le Premier ministre britannique Tony Blair se sont prononcés en faveur de cette idée en 2000 et ont été rejoints en 2001 par le Premier ministre français Lionel Jospin. L'idée a également été soutenue par le président tchèque Vaclav Havel.

En recherchant des méthodes et des chemins vers le renforcement de la confiance des citoyens dans les institutions, le parlementarisme pourrait donner à l'idée européenne et à sa pratique une nouvelle impulsion vers le bicamérisme, et donc améliorer la qualité du travail parlementaire au niveau de l'Union européenne, et mieux intégrer la société civile dans le cadre de la procédure législative. Le bicamérisme élargirait la possibilité d'obtenir de meilleurs compromis, fournirait un meilleur équilibre du pouvoir, représenterait davantage les unités territoriales, etc. Par leur expérience et leur position, les présidents des sénateurs des pays membres de l'Association des Sénats d'Europe peuvent apporter une contribution particulièrement précieuse à la recherche de solutions possibles.

En tant que pays de deux millions d'habitants, la Slovaquie souhaite une Union européenne forte. Nous vivons dans un monde turbulent et les défis auxquels sont confrontées les nations d'Europe, grandes et petites, sont peut-être plus importants que jamais. Nous devons bien prendre conscience que la famille européenne ne sera plus aussi forte à l'avenir, dans la mesure où tous les citoyens européens pourront s'identifier à elle et à ses décisions. Nous avons donc besoin, plus que tout, de propositions de changements qui ouvriront un espace pour « plus d'Europe » dans le cœur de chaque citoyen européen. Cela signifie le lancement de nouveaux défis, y compris l'idée du bicamérisme au niveau européen. Et tout comme le Conseil national fait partie intégrante de notre jeune système démocratique, un Parlement européen bicaméral pourrait améliorer la prise de décision pour tous les Européens. Je crois et je suis persuadé que les discussions lors de la réunion de cette année contribueront grandement à l'examen de cette question.

***Franc Grad, Professeur de droit constitutionnel***

L'opportunité de rester ici devant vous m'est très chère et c'est un grand honneur. Ce n'est pas simplement parce que vous êtes tous des représentants des chambres hautes de vos systèmes bicaméraux nationaux, mais aussi parce que tout au long de ma carrière j'ai porté une grande attention aux parlements et surtout aux chambres hautes. Pourquoi la chambre haute ? Les chambres basses sont presque indiscernables. Les chambres hautes varient dans une large mesure, car elles proviennent de traditions différentes, de communautés culturelles, suivent des objectifs différents et représentent différents intérêts. Je suis d'autant plus heureux d'être ici car j'étais membre d'un groupe de travail qui a préparé un projet de Constitution slovène, d'où provient le Conseil national de la République de Slovénie. Je suis très heureux que le Conseil national ait pu surmonter la méfiance initiale et ait réussi à s'imposer et à jouer un rôle important et actif, encore plus important que prévu initialement. Ce n'est pas mon intention de parler de notre chambre haute, de notre Conseil national, mais de parler du chemin vers un lien plus étroit avec les citoyens de l'UE.

L'Union européenne est un groupe très spécial, complexe et compliqué. Les positions sur son développement passé, présent et futur sont, par conséquent, très différentes, et à juste titre en raison de la complexité de l'organisation elle-même. Cependant, nous reconnaissons tous un fait : l'Union européenne est maintenant confrontée à une sorte de crise institutionnelle exprimée à mon avis par la crise fonctionnelle des dernières années. Je vais essayer d'illustrer cela très simplement. Si une organisation aussi complexe et fragile que l'Union européenne est soudainement confrontée à un problème et qu'une organisation responsable n'est pas déterminée dans les contrats de l'Union européenne, l'organisation entière est dans l'incapacité de résoudre le problème. Le cadre institutionnel ne correspond donc pas au développement présent mais probablement au développement futur. Je remarque que les questions sur l'arrangement institutionnel ou constitutionnel de l'Union européenne sont à nouveau soulevées.

La question du bicamérisme est l'un des sujets clés de ce propos. Pourquoi ? L'Union a fait face dès le début à deux difficultés croissantes. La première est l'efficacité, et la seconde est la démocratie. L'Union européenne souffre des deux ;

cependant, sa portée a augmenté. Ses fonctions augmentent aussi et, de manière proportionnelle, l'autorité de l'Union européenne est plus grande et devient de plus en plus semblable à l'autorité d'un pays fédéral avec un système d'adoption de lois sans l'apport des États membres, appliquées comme lois supérieures à celles des États membres ; le principe de primauté en cas de conflit est directement appliqué. À quoi ressemble cet accord ? Une fédération. Bien sûr, le mot fédération est problématique, car il suggère que les États membres perdent leur souveraineté. Cependant, un vieux dicton dit : on ne peut pas faire d'omelette sans casser des œufs. Par conséquent, il est impossible d'obtenir un accord d'application, d'exécution et de législation uniformes, sans perdre une partie de la souveraineté. La souveraineté des États a déjà été perdue, bien sûr, d'une manière largement opaque. Ma position soutient que, dans la pratique, l'Union européenne fonctionne en tant que fédération - bien qu'elle n'en soit pas une - comme une organisation internationale. Et c'est précisément son plus grand défi, car ce modèle d'organisation internationale ne correspond plus à ses fonctions - les devoirs de l'autorité mutuelle qui a été établie au sein de l'Union européenne. Que pouvons-nous faire à ce sujet ? Je crois que c'est précisément le bicamérisme qui pourrait être la solution à cette situation. Par le biais du bicamérisme, les deux éléments constitutifs de l'Union européenne pourraient être exprimés, il s'agit des citoyens de l'Union européenne et des États membres. Ces deux éléments constitutifs doivent être exprimés au niveau législatif, institutionnel et au niveau exécutif de l'Union européenne. En ce moment, nous avons le Parlement européen et le Conseil de l'Europe. Ce dernier agit selon les principes du droit international, de la coopération et de l'exécution internationale, et est encore le principal organe de prise de décision. Le Parlement européen est l'espoir du développement démocratique de l'Union européenne, car il est le corps le plus démocratique. À partir de 1979, il a été voté directement, mais répond-il aux normes démocratiques de fonctionnement et de structure ? Je ne pense pas. Il y avait évidemment un compromis, un grand pas en avant vers la démocratisation de l'Union européenne ; cependant, il n'est pas parfait. Il aurait dû être façonné selon le principe du droit de vote égal. Au Parlement, les citoyens de certains États ont un droit de vote nettement plus faible que d'autres. C'est le cas des citoyens des pays plus vastes, dont le droit de vote est beaucoup plus faible que celui des citoyens de pays plus petits. Cela peut sembler démocratique, car aucun grand ou petit pays n'est favorisé, mais nous savons tous comment cela est organisé dans un État

fédéral - tout comme dans l'Union européenne - dans lequel les deux éléments constitutifs sont le citoyen d'une part, et l'Unité fédérale de l'autre, que ce soit un état, une république, un canton. La solution est le bicamérisme. En bicamérisme, une chambre représente les citoyens selon le principe du droit de vote égal - chaque représentant est élu pour le même nombre de résidents. Dans l'autre chambre, la représentation des unités fédérales est également égale. Si nous voulions établir un tel cadre au sein de l'Union européenne, nous devrions suivre ce modèle de représentation égale des citoyens dans une seule chambre et une représentation égale des États dans l'autre, ainsi que des juridictions égales dans les deux chambres. Cela peut sembler audacieux, car l'Union européenne est encore une organisation internationale, et les pays ne peuvent pas simplement renoncer à leur souveraineté. Le Brexit n'est qu'un exemple. Le pays qui a déjà conduit un empire, plus grand que l'ensemble de l'Union européenne, ne peut se contenter d'une position d'unité purement fédérale. Je crois que le rejet de cette voie de l'Union européenne signifierait sa disparition, puisque la situation actuelle est différente de celle de la formation de l'Union européenne. Les enjeux d'aujourd'hui sont d'exister dans ce monde et cette civilisation. Il y a bien sûr de l'espoir, mais c'est un espoir de liens plus étroits et de prise de décision transparente et efficace. En tant que professeur de droit constitutionnel, je soutiens l'idée que l'Union européenne repensera sa constitution. Peut-être que le moment dans le passé n'était pas le bon, lorsqu'une constitution a été acceptée mais non ratifiée, et que l'idée s'est effondrée. L'idée d'une telle constitution reste vivante, et il se peut aujourd'hui que l'idée d'une constitution, permettant une structure transparente, une prise de décision plus démocratique et plus efficace de l'Union européenne soit relancée. Nous avons besoin d'une constitution, car cela nous conduirait vers l'avant. Il est clair que la constitution d'une fédération réelle est impossible ; cependant l'Union européenne remplit déjà les fonctions importantes d'une fédération et peut bénéficier de ses avantages. À ce stade, je voudrais également introduire la prétendue pétition de Ljubljana pour un nouveau projet de constitution de l'Union européenne.

Je vous remercie.

## ***Milan Stech, Président du Sénat tchèque***

On m'a demandé de délibérer sur le thème de la création de la deuxième chambre du Parlement européen devant ce rassemblement respectable. Il est important de vous informer à l'avance que je ne soutiendrai pas cette idée dans les prochaines années. Je vais essayer d'expliquer les raisons d'une telle opinion dans le temps qui m'est imparti. Je pense qu'une vision critique peut être d'un grand bénéfice pour le débat sur ce sujet particulier.

Tout d'abord, je suis d'avis que le système des institutions de l'Union européenne est tellement particulier que l'on ne peut pas simplement transférer les modèles de chaque pays dans ce système sophistiqué. Et je le dis, même si l'histoire récente nous a clairement montré l'importance des chambres hautes dans les systèmes constitutionnels respectifs en termes de potentiel de stabilisation.

Le Parlement de la République tchèque est un exemple de réussite du système bicaméral dont la structure a été élaborée suite aux déficiences du système bicaméral de l'ancienne République tchécoslovaque entre 1920 et 1939. Le Sénat est une garantie constitutionnelle très réussie. Le système d'élection majoritaire, avec les circonscriptions à mandat unique et l'âge électoral supérieur, différencie le Sénat lui-même, ainsi que le profil social des sénateurs de la Chambre des députés, élus dans le cadre d'un système électoral proportionnel. Le mandat dans les chambres respectives est également différent et, étant donné que le Sénat ne peut pas être dissous et qu'un tiers des sénateurs est élu tous les deux ans, nous pouvons difficilement rencontrer une situation - que beaucoup d'entre vous connaissent par expérience - où la chambre haute aurait une composition politique approximativement similaire à celle de la chambre basse, ce qui réduirait considérablement le contrôle et la fonction d'équilibrage de la chambre haute. D'ailleurs, la modification progressive de la composition du Sénat permet de modérer l'écart entre les préférences électorales et les succès à court terme des populistes, respectivement.

Le Sénat tchèque ne peut pas bloquer la volonté du gouvernement et sa majorité à la Chambre des députés lorsqu'il s'agit de questions ordinaires. Cependant, il est impossible de modifier la Constitution et les lois électorales sans le consentement du

Sénat. De plus, le Sénat approuve également les questions juridiques internationales fondamentales. En cas de dissolution de la Chambre des Députés, le pouvoir législatif pour les questions urgentes n'est pas transféré au Gouvernement ou à d'autres organes du pouvoir exécutif, mais c'est le Sénat qui est autorisé à adopter les mesures légales qui font l'objet d'une approbation supplémentaire de la Chambre des députés nouvellement élue. Les juges de la Cour constitutionnelle sont nommés par le président du pays avec l'approbation du Sénat.

Je peux cependant difficilement voir l'espace disponible pour la deuxième chambre dans l'Union européenne.

Le système actuel des institutions de l'UE est déjà trop compliqué, et c'est sans compter le fait qu'il est difficile à comprendre pour les gens ordinaires. Les discussions sur l'établissement de la deuxième chambre du Parlement européen ont déjà commencé à la fin des années 1970, après l'introduction de l'élection directe des députés européens. Les attentes liées à de telles propositions, destinées à introduire l'examen ou la correction du processus législatif européen, avec l'effet ultime de la légitimité démocratique renforcée de l'Union européenne, ne sont actuellement pas réalistes, à mon humble avis. Bien que je ne veux pas réduire l'importance indiscutable du Parlement européen, il faut bien comprendre que les élections directes au Parlement européen et le renforcement ultérieur de ses compétences n'ont pas résolu le problème du déficit démocratique de l'Union européenne, ni motivé le public pour une intégration encore plus étroite. Alors, pourquoi devrions-nous penser qu'avec la création d'un autre organe élu directement par l'Union européenne, l'histoire du Parlement européen ne sera pas répétée ?

Nous rencontrerons déjà des problèmes lors du débat sur la composition et les fonctions de cet organe. Les propositions actuelles pour la création de la deuxième chambre du Parlement européen ont considérablement divergé en ce qui concerne ces questions. Cependant, il y a une certitude : un accord serait très difficile à trouver. Après tout, nous avons été les premiers témoins de la naissance douloureuse d'institutions nettement plus petites et pratiquement sans pouvoir décisionnel, comme la Conférence interparlementaire sur la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la Politique de sécurité et de défense commune, la

Conférence sur la stabilité, la gouvernance économique et financière de l'UE, ou bien encore le groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol.

L'ancien président tchécoslovaque et tchèque Václav Havel a été l'un des principaux partisans de la deuxième chambre du Parlement européen. Il envisageait la chambre haute comme une Chambre des délégués des parlements nationaux. Chaque pays était censé être représenté par le même nombre de membres. Cela visait à assurer un engagement suffisant des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen, moyennant une représentation absolument égale des États membres. Cependant, je crois que ce concept soulève de nombreuses questions sur lesquelles j'aimerais délibérer davantage.

Le Conseil européen peut être quasiment considéré actuellement comme la deuxième chambre du Parlement européen. Il est composé de représentants des gouvernements des différents États membres, de même que le Bundesrat allemand. Cependant, les votes des différents pays au Conseil n'ont pas le même poids. Quel impact la formation du Sénat européen aurait-elle sur le rôle du Conseil ?

À condition que le Conseil soit maintenu, le Parlement européen deviendrait tricaméral. Les États membres seraient représentés dans deux organismes indépendants protégeant leurs intérêts particuliers. La question est de savoir si cela représenterait une valeur ajoutée ou non. À mon avis, le processus décisionnel serait beaucoup plus compliqué pour les citoyens.

Et même le remplacement potentiel du Conseil par un organe composé de représentants des parlements nationaux ne me paraît pas une solution appropriée. Le Conseil n'est pas seulement le corps qui protège les intérêts des différents États membres, mais c'est aussi un organe qui apporte la connaissance des politiques nationales et de notre environnement juridique commun au processus législatif européen, ce qui est nécessaire à l'application ultérieure de la législation de l'UE dans les différents États membres, et c'est ce qui manque à la Commission, en particulier dans les nouveaux domaines de droit commun de l'UE. Les administrations nationales corrigent de nombreuses erreurs législatives au sein du Conseil et font souvent ressortir les propositions de la Commission et du PE dans des limites réalistes. Cela n'est possible qu'en raison d'une spécialisation régionale très forte. En outre, il ne faut pas oublier le rôle du Conseil lorsqu'il s'agit de rédiger

des politiques communes à l'égard de tiers. Un organe composé de représentants des parlements nationaux ne serait certainement pas en mesure de jouer un tel rôle dans la dignité.

L'autre question est de savoir si les parlements nationaux devraient ou non avoir la capacité de diriger et d'examiner les contributions de leurs représentants dans l'organe parlementaire nouvellement créé. Si un tel organe remplace le Conseil des ministres, cela ne mènerait qu'à miner le rôle des gouvernements nationaux et leur détachement de la politique européenne, ce que je considère personnellement très dangereux. D'autre part, lier les mains des délégués avec des mandats stricts - souvent dans l'intérêt d'une position nationale uniforme - serait contre-productif simplement parce que cela paralyserait les processus décisionnels dans le corps constitué.

Ce qui aurait probablement plus de sens qu'une chambre composée de délégués des parlements nationaux est une deuxième chambre élue en général par les citoyens des différents États membres. Cependant, nous avons mis en place ce système au niveau du Parlement européen. Notre expérience avec ce système est mitigée et nous ne créerions qu'une duplicité. Les députés établissent facilement des contacts avec leurs électeurs. Les électeurs affirment que les députés européens sont trop éloignés et font l'objet d'un lobby concentré au niveau européen. La création d'un deuxième corps de type similaire résoudrait à peine ce genre de problèmes. Au contraire, cela aggraverait encore la situation. Comme vous le savez tous, le Parlement européen encourage constamment l'introduction de listes paneuropéennes de candidats. Cela serait absolument logique en cas d'établissement d'une deuxième chambre élue dans chaque État membre. Cependant, je crains que si nous demandions à nos électeurs de voter pour des politiciens étrangers qui parlent différentes langues, nous porterions préjudice à la légitimité démocratique de l'Union européenne.

En résumé, l'introduction d'une deuxième chambre entraînerait probablement un affaiblissement de l'influence des parlements nationaux au lieu de renforcer leur impact.

Je peux vous dire que dans la République tchèque, l'idée du Parlement européen bicaméral ne recevrait aucun soutien, surtout si elle concerne un approfondissement

général de l'intégration. J'ose même dire que les citoyens de la République tchèque le percevraient comme une autre augmentation inutile du nombre de fonctionnaires européens. C'est aussi la raison pour laquelle le Sénat tchèque ne préconise pas la création d'assemblées nouvelles et formelles, même au niveau régional, par exemple dans le cadre du groupe Visegrad. Le Sénat tchèque préfère plutôt une coopération souple de comités et de réunions sur des questions d'actualité.

Je suis convaincu que les réformes éventuelles des institutions de l'UE se concentreront principalement sur le règlement rationnel des intérêts des États membres afin de préciser qui est responsable de quoi.

En ce qui concerne les parlements nationaux, leur principal outil d'influence sur les politiques européennes est l'examen minutieux de leurs gouvernements dans le Conseil européen, en supposant que la voix des États individuels ne soit pas affaiblie dans ce domaine. La seconde façon d'aborder les parlements nationaux en ce qui concerne les questions européennes est leur approche à l'égard des organes individuels de l'Union européenne. L'examen parlementaire du principe de subsidiarité introduit par le traité de Lisbonne revêt une importance capitale à cet égard. Notre expérience actuelle de ce mécanisme n'est pas très satisfaisante. Étant donné que la carte dite jaune et orange suppose une majorité de tiers pour l'approbation des opinions motivées et la majorité de toutes les chambres parlementaires, ce mécanisme est souvent appelé la « chambre parlementaire virtuelle » dans le processus législatif européen. Même l'opposition de la majorité des parlements nationaux n'oblige pas la Commission à modifier ou à retirer la proposition. D'où la question de savoir s'il faut ou non revenir sur le débat de la carte dite rouge, tout en permettant à un groupe de parlements nationaux significativement numérotés d'apposer leur droit de veto à la proposition de la Commission dans des cas exceptionnels. Cette idée n'est naturellement pas le sujet de notre discussion d'aujourd'hui, mais elle comporte également certains pièges. Cependant, il est évident que ce type de considérations a vraiment de meilleures chances de renforcer réellement la position des parlements nationaux.

## ***Ankie-Broekers-Knol, Présidente du Eerste Kamer der Staten-Generaal***

Au cours des dernières décennies, l'idée de créer un Sénat européen en tant qu'institution au sein de l'Union européenne a été élaborée dans plusieurs documents, tant par des parlements nationaux que par des institutions de recherche. La plupart d'entre eux ne sont pas très récents. En effet, ils datent d'au moins 10 à 15 ans. Permettez-moi de commencer en précisant que l'idée d'un Sénat européen n'a jamais été discutée aux Pays-Bas. Mes remarques seront donc de nature plus personnelle et j'en suis seule responsable.

Chaque fois que nous examinons une proposition au Sénat néerlandais, nous commençons toujours par nous poser deux questions :

1. Quel est le problème ?
2. Cette proposition peut-elle le résoudre ?

Dans la discussion d'aujourd'hui sur les propositions pour un Sénat européen, je ferai uniquement cela.

En ce qui concerne la première question : le problème sous-jacent que les différentes propositions souhaitent aborder est la déconnexion croissante entre l'UE et ses citoyens.

C'est une question dont nous avons parlé lors des précédentes conférences de l'UE et qui sera au cœur de la discussion sur l'avenir de l'Europe.

Dans la discussion actuelle, le terme « déficit démocratique » est souvent utilisé. « Déficit démocratique » désigne toutefois un manque de représentation formelle dans le processus décisionnel. Mais ce n'est pas le vrai problème. Les citoyens sont officiellement représentés par leurs parlements nationaux, leurs gouvernements et le Parlement européen. Par conséquent, le problème peut être mieux décrit comme un manque de connexion - une déconnexion - entre les citoyens de l'UE et les institutions de l'UE.

Maintenant, la déconnexion entre les citoyens et l'UE comporte plusieurs raisons.

Une des raisons importantes est que l'UE « fait le bon choix ». Nous nous sommes rendus compte que l'Union européenne a passé trop de temps sur les petits problèmes et trop peu de temps sur les grands problèmes. Comme l'a déclaré le président Juncker au début du mandat de sa commission : « La nouvelle commission a l'ambition de montrer aux citoyens européens que l'accent sera mis sur les problèmes majeurs et ainsi laisser les autres problèmes aux États membres ».

Ce qui importe maintenant, est l'objet de l'agenda politique de l'UE, et les parlements nationaux jouent un rôle important dans cette affaire. Je reviendrai sur ce point plus tard.

Une autre raison de la déconnexion est la complexité et le manque de transparence de l'architecture institutionnelle de l'UE. Dans le monde de plus en plus mondialisé d'aujourd'hui, il y a beaucoup d'incertitudes quant à l'avenir de l'UE et le sentiment que les gens n'ont aucun contrôle sur cet avenir par le processus démocratique pèse.

Malgré le fait que l'UE ait réussi à relever le niveau de vie de ses citoyens, ceux-ci ne pensent pas que les institutions de l'UE répondent suffisamment à leurs préoccupations. Ils ont le sentiment que leur voix n'est pas entendue.

Cela m'amène à la question numéro deux : comment un Sénat européen peut-il résoudre cela ? Comment un Sénat européen peut-il résoudre les problèmes que je viens d'exposer ?

La création d'un Sénat européen ajouterait une troisième source de légitimité démocratique au niveau de l'Union. La première source étant le Conseil des ministres comme la voix des gouvernements nationaux. La deuxième source étant le Parlement européen, en tant que voix élue de tous les Européens. Une troisième source, l'introduction d'un sénat européen, serait un ajout au processus démocratique en tant que solution aux problèmes que je viens de mentionner.

À mon avis, un Sénat européen contribuerait uniquement à entraver le processus démocratique. Et cela ne résoudra certainement pas la déconnexion entre l'UE et ses citoyens.

Je vais vous donner quatre raisons pour lesquelles je crois cela. Et je vais également vous dire comment je pense pouvoir contribuer réellement à résoudre les problèmes.

La première raison pour laquelle je crois qu'un Sénat européen ne peut pas résoudre cette déconnexion est que ce problème a plus à voir avec le manque de connexion plutôt qu'avec le processus.

L'ajout d'une autre institution à la collection ne peut pas résoudre ce problème. En fait, cela rendra le processus décisionnel plus complexe et moins compréhensible.

Le deuxième problème qui m'apparaît avec le Sénat européen est qu'il est presque impossible de trouver un rôle approprié et efficace dans le système décisionnel de l'Union. Si la nouvelle chambre recevait un pouvoir important, le système deviendrait encore plus complexe et plus lourd qu'il ne l'est aujourd'hui. Mais si la chambre reçoit peu ou pas de pouvoir, il est très probable qu'elle sera critiquée pour être un lieu de conversation coûteux. Donc, qu'il soit faible ou fort, un Sénat européen - je crains - ne fera qu'éloigner davantage les gens de l'UE.

Le troisième obstacle à mes yeux, c'est qu'un Sénat européen s'opposerait inévitablement à d'autres institutions. Ne vous méprenez pas, cela peut aussi être une bonne chose. En théorie, une autre source de contrôle démocratique pourrait s'ajouter au système de contrôle et de contrepartie. Dans la pratique cependant, cet ajout pourrait conduire à des situations impossibles à gérer.

Un Sénat européen créerait un risque de légitimité démocratique concurrente avec le Parlement européen, le Conseil de l'Europe et les parlements nationaux. Cela entraînerait certainement des conflits et rendrait impossible à prévoir le rôle du Sénat européen dans le processus. La participation du Sénat au début du processus décisionnel serait futile, car les propositions sont souvent modifiées en profondeur par le Conseil et le Parlement. La participation du Sénat à un stade ultérieur risquerait d'être retardée par le Conseil des ministres. La quatrième et dernière raison pour laquelle je ne crois pas à un Sénat européen a trait à sa composition. Dans toutes les propositions énoncées jusqu'ici, le Sénat européen serait composé de membres existants des parlements nationaux.

Ce soi-disant « double mandat » pose à la fois un problème politique et un problème pratique.

Le problème politique est qu'un certain nombre de parlementaires participeraient au processus décisionnel sur les propositions législatives européennes tant au niveau national qu'au niveau européen. Cela pourrait les amener à une situation de conflit d'intérêts.

Si la position d'un parlement national diffère du poste de sa délégation au Sénat européen, cela pourrait également nuire au rôle du parlement national dans le contrôle de la législation de l'UE et de son gouvernement national. Le problème pratique résulte d'un manque de temps. Les parlementaires n'auraient tout simplement pas assez de temps pour occuper les deux emplois correctement. L'expérience faite du double mandat au Parlement européen jusqu'à la fin des années 70 du siècle dernier a été la raison de la fin du double mandat.

Ces quatre problèmes - la complexité accrue du processus, l'absence d'un rôle approprié et efficace, le risque d'affrontements entre les institutions et les défauts du double mandat – m'amènent à conclure que je ne suis pas en faveur de la création d'un Sénat européen.

Aucun de nous ici dans cette salle ne doute qu'il y ait une véritable valeur ajoutée d'avoir une deuxième chambre dans nos pays respectifs. Mais ce qui fonctionne pour un pays, ne fonctionne pas nécessairement pour l'ensemble de l'UE.

L'Union européenne est une forme unique de gouvernance et de partenariat. Elle n'est ni confédérale, ni fédérale. Elle est unique : c'est une organisation sui generis. Cette forme unique de gouvernance exige une forme unique de contrôle démocratique. À mon avis, une étape très importante a été fixée en 2009 lorsque le traité de Lisbonne a mis en place un mécanisme de contrôle de la subsidiarité par les parlements nationaux. Grâce aux procédures de la carte jaune et orange, les parlements nationaux jouent un rôle direct dans l'évaluation de la conformité des projets de loi au principe de subsidiarité. Nous venons tout juste de relever ce nouveau défi et je pense qu'il y a beaucoup de choses à améliorer.

Nous, les parlements nationaux, sommes les « chiens de garde de la subsidiarité ». Nous prenons ce rôle au sérieux, mais il existe un énorme potentiel pour le développer et l'améliorer.

Cela exige que les membres des parlements nationaux s'assurent qu'ils soient bien informés sur la politique européenne afin qu'ils puissent jouer un rôle beaucoup plus actif dans le processus décisionnel.

La Chambre des lords a rédigé un rapport sur le Sénat européen en 2001 et il y a une phrase qui m'a particulièrement marquée : « La satisfaction des gens pour leurs institutions dépendra dans une large mesure de la qualité de ces institutions ».

Si nous, en tant que parlements nationaux, voulons préserver la qualité de notre travail, nous devons protéger et élargir notre position d'information.

Cela signifie que nous devons nous efforcer d'obtenir une plus grande transparence du Conseil de l'Europe. Si nous pouvons obtenir une plus grande responsabilité du Conseil, nous pourrions mieux expliquer au public si les institutions de l'UE font les bons choix et n'en font pas trop.

S'assurer que le Conseil fait preuve de plus de transparence signifie également que nous devons contraindre nos propres gouvernements à justifier de leur contribution aux décisions du Conseil.

Nous devons veiller à ce que nos gouvernements s'efforcent de rendre comptes des réunions avant le Conseil et des résultats.

Trop souvent, les membres du gouvernement font un compromis politique à Bruxelles dont ils s'éloignent une fois qu'ils sont de retour à la maison. Cela envoie un message confus et trompeur à la population. Il appartient aux parlements nationaux de s'assurer que cela n'arrive pas. Si nous voulons la confiance du grand public, nous devons nous assurer que les membres du gouvernement assument la responsabilité de leurs actions au sein du Conseil.

Si nous voulons que nos parlements nationaux jouent un rôle actif dans le processus décisionnel de l'UE, nous devons nous assurer que nous jouons également un rôle actif dans la discussion sur l'avenir de l'Europe.

Je crois que les parlements nationaux sont idéalement placés pour s'assurer que les politiques menées par l'UE sont basées sur le soutien public et qu'elles profitent aux citoyens de nos Etats membres respectifs.

En plus de cela, il est de la plus haute importance que l'Union européenne dans son ensemble trouve un meilleur équilibre entre l'ambition et la modestie concernant son propre programme politique.

Nous avons besoin d'un agenda européen qui relie l'ambition de l'UE et de ses citoyens de manière plus précise que l'agenda qui a été développé dans le passé. Les principaux sujets d'intérêt commun sont les emplois, l'équilibre financier, l'énergie, le changement climatique, la protection des frontières extérieures et le travail sur une politique d'asile et d'immigration plus commune.

En ce qui concerne le choix de la Grande-Bretagne pour une indépendance et les incertitudes qui accompagnent les changements de direction des États-Unis, Angela Merkel a déclaré la semaine dernière après le sommet du G7 : "Nous, Européens, devons vraiment prendre notre destin entre nos propres mains".

Mesdames et Messieurs, chers collègues, afin de créer une meilleure relation entre les citoyens et l'UE, il est important que nous abordions le problème à l'origine de cette déconnexion.

La création d'un Sénat européen n'est pas la réponse. Les problèmes auxquels l'Union européenne est confrontée aujourd'hui ne résident pas dans sa structure institutionnelle, ce qui ne veut pas dire que certaines adaptations pourraient être envisagées. Pour n'en citer que quelques-unes : la taille de la Commission européenne et la taille du Parlement européen. Et si je veux être honnête, une véritable source de déconnexion et de frustration est la délocalisation mensuelle plutôt inefficace du Parlement européen entre Bruxelles et Strasbourg.

L'impact réel sur l'Union européenne dans un avenir proche doit provenir des parlements nationaux, travaillant individuellement et collectivement pour renforcer leur rôle dans le processus décisionnel. Nous venons de commencer à utiliser les nouveaux outils prévus dans le traité de Lisbonne. Ensemble, nous devons veiller à ce que le processus décisionnel au sein du Conseil soit plus transparent et que l'UE ait un programme politique plus ciblé.

Si nous remplissons notre rôle de chien de garde de la subsidiarité de notre mieux possible, et en tant que contrôleurs de nos ministres membres du Conseil, nous pouvons réaffirmer le lien entre les citoyens et l'UE.

**Colette Melot, Secrétaire du Sénat français**

Permettez-moi tout d'abord de remercier le Conseil national de Slovaquie pour la qualité de son accueil et la parfaite organisation de cette réunion.

Les Parlements nationaux représentent les Peuples. Ils ont un rôle essentiel à jouer pour rapprocher l'Europe et les citoyens. Au Sénat français, nous sommes très favorables à un renforcement du rôle des Parlements nationaux.

C'est le sens de la contribution qui a été présentée lors de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne, qui s'est tenue à Bratislava en octobre 2016, par le Président du Sénat, Gérard Larcher, que j'ai l'honneur de représenter ici.

Ce renforcement pourrait s'exercer de trois manières.

Premier axe : les Parlements nationaux doivent être les garants d'une subsidiarité effective. Pour cela, la Commission européenne devrait, au préalable, mieux justifier le recours à une proposition législative. Trop souvent, la Commission se contente de justifier sa proposition par l'approfondissement du marché intérieur.

Les Parlements doivent pouvoir aussi examiner sérieusement les textes : le délai de huit semaines, trop court, devrait être porté à dix semaines.

Les réponses de la Commission aux avis motivés devraient être faites dans un délai de 12 semaines. Elles devraient être précises sur les arguments soulevés.

Les actes délégués devraient aussi être transmis aux Parlements. Avec les actes d'exécution, ils constituent des compléments des actes législatifs qui, eux, sont soumis à ce contrôle de subsidiarité.

L'arrangement trouvé le 19 mars 2016 avec le Royaume-Uni, mais rendu caduc par la sortie de celui-ci, pourrait également être repris. Selon la procédure qu'il prévoit, les États membres mettront fin à l'examen du projet d'acte en cause ou ils le modifieront pour prendre en compte les préoccupations exprimées dans les avis motivés.

Deuxième axe : Il s'agit de faire émerger – à traités constants – un droit d'initiative ou « carton vert ». Les Parlements nationaux doivent pouvoir proposer des actions ou des amendements à la législation existante. Ils doivent également pouvoir contribuer à l'élaboration du programme de travail annuel de la Commission.

Une amélioration du dialogue politique doit également être envisagée. Le délai de trois mois pour la réponse de la Commission doit devenir effectif. Le Sénat français a attendu plus de six mois une réponse à ses observations sur le « paquet déchets » !

Les réponses de la Commission européenne doivent, par ailleurs, être mieux argumentées.

Troisième axe : Le développement de la coopération entre les Parlements nationaux.

Pour que les Parlements nationaux puissent exercer efficacement leurs missions au niveau européen, il est indispensable qu'ils puissent mieux se connaître, échanger des informations et coopérer davantage, par exemple concernant le mécanisme du « carton jaune ».

Faut-il pour cela créer une nouvelle instance au niveau européen, une sorte de deuxième chambre ou de « Sénat européen » ? Ou bien est-il préférable de renforcer la COSAC ? On peut s'interroger.

Au Sénat français, nous avons proposé – il y a déjà plusieurs années – la création d'une deuxième chambre européenne, composée de représentants des Parlements nationaux – afin de mieux associer les États membres et les Peuples à la construction européenne.

Plus récemment, le groupe de suivi du Sénat sur la refondation de l'Union européenne, mis en place à l'initiative du Président du Sénat, et commun à la commission des Affaires étrangères et à la commission des Affaires européennes, a proposé une réunion permanente des Parlements nationaux.

Dans notre esprit, cette réunion des Parlements nationaux n'aurait pas de fonction législative. Elle aurait pour mission principale de veiller au respect du principe de subsidiarité grâce à un dialogue entre les Parlements nationaux sur les propositions législatives. Elle pourrait également jouer un rôle de suivi parlementaire sur les matières intergouvernementales, comme la politique étrangère et la défense, pour

lesquelles le Parlement européen n'est pas le mieux armé. Elle pourrait enfin être un lieu de débat sur les grands enjeux européens.

Il ne s'agirait pas de créer une nouvelle instance, car elle reposerait sur une structure très légère, et elle reprendrait les attributions de plusieurs instances déjà existantes, telles que la COSAC ou la conférence parlementaire sur le suivi de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle aurait donc un coût réduit et serait en réalité gage de simplification.

Quelle que soit la voie choisie – une deuxième chambre européenne ou une COSAC renforcée – il est indispensable de renforcer le rôle des Parlements nationaux afin de rendre le fonctionnement de l'Union européenne plus démocratique et plus proche des citoyens.

Je vous remercie.

## ***Stanislaw Karczewski, Président du Sénat polonaise***

Mesdames et Messieurs, l'idée de former un sénat européen ou un sénat de l'Union européenne, comme nous parlons de la structure de l'Union européenne, a été discutée dans un cadre européen plus large et ce dans plusieurs situations et dans différents contextes. C'est un dialogue sur la distance entre les citoyens de l'UE et les institutions de l'UE. Comme nous en avons déjà discuté à plusieurs reprises, la réforme institutionnelle de l'Union européenne pourrait également être un moyen d'aborder cette question. Cela a récemment été un thème particulièrement important, mais il ne devrait pas aboutir à une nouvelle création d'organisations ou d'une chambre haute, des frères ou des sœurs du Parlement européen, car cela entraînerait uniquement une multiplicité et une augmentation des dépenses.

Je parle de l'idée du sénat européen en tant que facteur permettant d'établir un lien plus étroit avec les citoyens de l'UE. Bien sûr, nous devons connaître le rôle que jouera le sénat européen en fonction du système actuel de l'Union européenne, des rôles du Parlement européen et du Conseil de l'Europe, de la COSAC et du Comité des régions. La question fondamentale est de savoir si le cadre existant offre seulement une place à un sénat européen. Robert Schuman a prédit la création de la deuxième chambre. Parmi ses partisans : l'ancien ministre allemand des Affaires étrangères, Joschka Fischer ou Christian Poncelet, fondateur de notre association, qui en a parlé à Stockholm en 2001 lors de la conférence des présidents des chambres de l'Union européenne. La convention européenne qui a formé la fondation de l'Union européenne a explicitement critiqué la deuxième chambre. En 2009, lors de la conférence des présidents des parlements européens à Paris, cette discussion a été rouverte selon l'initiative du président du sénat tchèque M. Sobotka. En même temps, du point de vue législatif, le Conseil de l'Europe représente déjà un sénat très fort, car il s'agit d'une institution co-décisionnelle ayant l'idée du bicamérisme. Certains pensent que nous devrions développer les institutions existantes de manière à leur permettre d'exercer les fonctions de la chambre haute, ou même de changer le Comité des régions pour ressembler au sénat européen responsable des questions sociales et économiques. Cela a été suggéré par le vice-président, M. Ramon Luis Valcarcel en 2014. D'autre part, la COSAC elle-même pourrait être développée pour devenir un sénat européen ou un sénat de l'Union

européenne, pour laquelle la Commission européenne devrait être responsable. Ceci a été suggéré par le sénateur français di Borgo. Nous connaissons également la proposition de l'ancien président tchèque Václav Havel ; comme il l'a évoqué au Parlement européen, il a déclaré qu'une deuxième chambre devrait comporter beaucoup moins de représentants et être composée du même nombre de délégués de tous les pays. Cette chambre ne devrait pas être créée par simple demande et devrait prendre en compte les décisions fondées sur un consensus. Nous ne devons pas oublier que les citoyens doivent avoir leur mot à dire dans l'exécution des décisions de Bruxelles. Dans ce contexte, le sénat européen doit être développé comme une plate-forme où différents conseils d'administration, différents secteurs pourraient se rencontrer. De cette façon, nous pourrions imiter les conventions comme la COSAC, qui se réunit depuis 1989. Récemment, deux conférences permanentes de parlementaires de l'Union européenne selon le modèle de la COSAC ont été lancées ; dans le domaine de la politique étrangère, de la sécurité et de la défense ainsi que dans le domaine de la gestion économique. Lors de la dernière réunion parlementaire de l'UE en avril dernier à Bratislava, une conférence pour la réglementation d'Europol a été créée. De cette façon, nous avons déjà une sorte d'assemblée parlementaire virtuelle, mais elle ne se réunit pas en tant qu'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Ce n'est absolument pas une nouvelle idée concernant l'intégration de l'Europe. Rappelons-nous l'ancienne Assemblée des Communautés européennes. En 1979, le Parlement européen a pris le dessus. De quoi avons-nous besoin aujourd'hui dans la dimension parlementaire européenne ? C'est un réseau horizontal, dans lequel des parlementaires ou des représentants d'intérêts nationaux et, en même temps, des professionnels de différents domaines coopèrent. Un tel format ne nécessiterait pas de siège permanent, et le travail du secrétariat pourrait être effectué par le parlement qui préside à ce moment-là le Conseil de l'Europe. Une telle structure ne devrait pas concurrencer le Parlement européen. Le modèle unique de la COSAC, les parlements nationaux ne se rencontreraient que pour discuter. L'adoption des décisions serait déterminée dans les contrats. Cette juridiction devrait être l'un des Sénats d'Europe, même si elle ne s'est jamais réunie lors de réunions parlementaires. Tant que la coopération entre les parlements nationaux dans l'Union européenne aura lieu sous la forme d'une discussion conventionnelle, les questions de l'Union européenne n'auront pas une place appropriée à l'ordre du jour dans les

organes législatifs nationaux. Par conséquent, reste à savoir si les questions de l'Union européenne vont atteindre les médias de masse nationaux dans une mesure suffisante, permettant de surmonter le déficit démocratique. C'est le thème principal.

Je voudrais remercier le président pour avoir choisi ce thème qui est important pour l'avenir général de l'ensemble de l'Union européenne. Je vous remercie.

**Vendredi, 2 Juin 2017**

## Séminaire: Deuxième chambre face aux défis du temps



## ***Mitja Bervar, Président du Conseil national de la République de Slovénie***

Le Conseil national de la République de Slovénie célèbre ses 25 ans cette année. Comme toute étape importante, elle offre l'occasion d'évaluer le développement passé et d'évaluer la voie à suivre.

Je suis satisfait du travail que nous avons accompli au cours du dernier quart de siècle, mais j'aimerais évaluer plus en détail le cinquième mandat quinquennal sur lequel j'ai présidé. Je crois que nos efforts dans le cadre de la stratégie que nous avons établie au début du mandat ont apporté de nombreux résultats positifs.

La deuxième chambre du Parlement slovène a réussi à renforcer sa position, sa réputation et son profil au niveau national et à l'étranger, et s'est imposée en tant qu'organe représentatif des intérêts sociaux, économiques, professionnels et locaux. Surtout, nous avons réussi, dans cette période de cinq années extrêmement dynamiques, à supprimer de l'ordre du jour toute question concernant l'existence du Conseil national et nous avons démontré à la politique slovène et au grand public qu'un système bicaméral peut apporter de la valeur au parlement en place. La deuxième chambre a également mis fin à une période pendant laquelle les compétences du Conseil national ont été réduites et même supprimées, comme par exemple la modification de la réglementation régissant la fonction du président du Conseil national et l'abolition en 2013 de son droit de faire appel au référendum. Cette compétence était l'une des plus fortes détenues par le Conseil national. Il l'avait utilisé à bon escient - et en fait seulement deux fois dans l'ensemble de son existence.

Le Conseil national s'est avéré être une protection contre ces décisions politiques qui ne découlent pas d'un consensus social suffisamment fort. Son pouvoir de veto permet à l'Assemblée nationale de reconsidérer des solutions législatives, bien que ce ne soit pas une compétence qu'elle exerce particulièrement souvent. Plus fréquente est la pratique de discuter régulièrement de la législation et d'envoyer des avis à l'Assemblée nationale et à ses organes de travail concernant toutes les questions relevant de sa compétence. Nous avons envoyé plus de 3 000 avis à l'Assemblée nationale et à ses organes de travail contenant, entre autres, des

propositions d'amendement que ces derniers adoptent ensuite et insèrent dans les projets de loi.

L'influence du Conseil national sur la qualité de la législation adoptée est évidente, non seulement par son pouvoir de veto, mais surtout par son droit de donner son avis.

Je dois mentionner la vaste coopération internationale du Conseil national, organisée avec d'autres chambres parlementaires et d'autres institutions. C'est notre tentative d'aider à forger de nouveaux liens et de renforcer les anciens, de favoriser une compréhension entre les nations et les cultures et d'ouvrir les portes de l'économie slovène aux entreprises et institutions à l'étranger.

L'un des enjeux importants qui nous a occupé depuis près de 25 ans est la question de la coopération avec la première chambre de Slovénie. Au Conseil national, nous nous engageons à modifier les dispositions afin de pouvoir exercer un veto suspensif et de forcer le réexamen d'une décision.

Dans la grande majorité des cas impliquant le veto suspensif, il est clair que seule une partie ou un article d'une loi est contesté, mais le Conseil national n'a d'autre choix que de rejeter une loi intégralement. Il aurait aimé, à maintes reprises, avoir été en mesure de modifier les articles de lois, puisqu'il a été démontré que ses avertissements avaient été justifiés. Toutefois, le règlement actuel ne l'autorise pas dans le cadre de la même procédure. Si l'option de réexamen d'une décision était en place, le Conseil national pourrait attirer l'attention sur un article d'une loi qui était contestable ou nécessitait une amélioration, l'organe de travail compétent de l'Assemblée nationale aurait la possibilité de proposer une modification de l'article suite à une nouvelle discussion, et les députés de l'Assemblée nationale pourraient ensuite prendre une nouvelle décision. Cela permettrait donc d'insérer des modifications justifiées dans le cadre d'une même procédure, en supprimant la nécessité d'une nouvelle procédure longue. Cela donnerait une autre possibilité de formuler une législation de meilleure qualité.

Le prochain défi reste la coopération avec la société civile. De temps à autre, les organisations de la société civile produisent des idées concernant les changements apportés à la composition des groupes d'intérêts qui méritent d'être examinés, y

compris l'élargissement de la composition actuelle du Conseil national avec deux groupes d'intérêts « générationnels » très importants : les jeunes et les personnes âgées. En raison des enjeux démographiques, une synergie des générations sera encore plus importante à l'avenir. Par conséquent, un dialogue intergénérationnel réussi sera un facteur important dans notre capacité à vivre ensemble dans le futur. Ce défi n'est pas unique en Slovénie : c'est un défi auquel font face presque tous les pays européens.

Ce n'est que lorsque l'expérience et la maturité sont liées à l'énergie jeune et à de nouvelles connaissances que la société peut forger des chemins entièrement nouveaux et trouver de nouvelles solutions.

Dans ce mandat en particulier, le Conseil national a réussi à renforcer son rôle de pont entre la politique quotidienne et la société civile et s'efforce d'accroître l'influence que les citoyens peuvent exercer sur les décisions de l'exécutif. Parmi les leviers les plus importants, citons les nombreuses conférences d'experts qui rassemblent ceux qui défendent certains postes, les représentants de la société civile, les professionnels et les décideurs. Nous voulons continuer ce travail, car les conclusions auxquelles ils sont parvenus lors de ces conférences fournissent aux décideurs un aperçu des pensées et sentiments des citoyens, ainsi que des opinions de la profession. Sur cette base, les propositions juridiques et les solutions adoptées peuvent être considérablement améliorées.

Permettez-moi de mentionner ici quelques-uns des projets du Conseil national. Ils témoignent en soi du grand soutien accordé à la société civile et restent des enjeux majeurs pour la chambre à l'avenir.

Le Conseil national a toujours soutenu le secteur du bénévolat, qui offre à chaque société un énorme capital social. C'est la seule institution qui donne des récompenses annuelles aux bénévoles les plus actifs en Slovénie.

Le Conseil national est également le promoteur du projet Growing Book, qui soutient la promotion de valeurs positives, d'excellence et de compétences chez les jeunes, soutient activement le projet de « culturalisation de l'espace », qui est géré par le Centre culturel des technologies spatiales européennes (KSEVT) en collaboration avec la Russie, et soutient le projet de monument de Cerje dans la région du Karst

slovène, qui sert de rappel aux générations actuelles et futures des horreurs des deux guerres mondiales et nous invite à ne jamais laisser ces choses se reproduire.

Le travail effectué par le Conseil national au cours des 25 dernières années montre que la connectivité et la coopération avec un public aussi large et aussi varié que possible sont cruciales pour la recherche de meilleures solutions législatives. Dans ce contexte, le Conseil national de la Slovénie continuera de rassembler les intérêts, renforcera le rôle de la société civile et, comme il l'a fait au cours du dernier quart de siècle, restera le point de contact pour les intérêts de la société. Nous l'avons utilisé comme titre de la monographie qui a été publiée pour marquer cette occasion et présentée aux chefs des délégations.

## ***Ernst Godl, Vice-président du Conseil fédéral d'Autriche***

Cette année, la réunion annuelle de l'Association des Sénats d'Europe est accueillie pour la première fois par la Slovénie et j'aimerais profiter de cette occasion pour remercier chaleureusement nos collègues slovènes et leurs hôtes pour leurs efforts. Parmi les nombreux liens qui unissent la Slovénie et l'Autriche, qui ne se limitent pas uniquement à leur histoire commune, la frontière commune d'exactly 299 kilomètres. Comme je vis dans cette région frontalière, dans la province de Styrie, j'ai fait un court voyage - et c'est un grand plaisir pour moi de représenter le Conseil fédéral autrichien ici lors de cette conférence.

Nous assistons à des changements majeurs et à des bouleversements partout dans le monde - et, dans de nombreux endroits, ils sont malheureusement accompagnés d'une violence extrême. Notre modèle démocratique de société est de plus en plus mis à l'épreuve ; la numérisation, la mondialisation, les flux migratoires, les menaces terroristes. Le monde semble tomber dans un état d'urgence global. Et nos citoyens se tournent directement vers les acteurs politiques pour leur demander que cet état d'urgence - pensez à la menace terroriste en cours au cœur de l'Europe - ne soit pas autorisé à devenir la norme.

La question que nous devons donc nous poser est la suivante : nos structures sont-elles adaptées pour relever les enjeux actuels ? Est-ce que nos constitutions fixent le bon cadre pour nous permettre de prendre les décisions démocratiques nécessaires dans ce monde où tout s'accélère et marqué par un échange mondialisé de biens, de données et de capitaux ?

Un regard sur mon propre pays montre que dans certaines régions, notre état continue d'être organisé en fonction des structures issues du 19ème siècle ; comme dans le domaine administratif où nous avons encore une division entre les municipalités et les districts. D'une manière générale, on peut dire qu'en Autriche, nous avons une structure administrative qui remonte au 19ème siècle, une constitution du 20ème siècle et qui se situe actuellement au milieu de la mise en place du 21ème siècle.

Mesdames et Messieurs, dans cette optique, nous sommes tous appelés à ouvrir un nouveau terrain, à poursuivre ensemble de nouveaux chemins et à contester et tout

remettre en question. Permettez-moi de souligner dans ce contexte que c'est une caractéristique de la maturité politique de se soumettre elle-même et son environnement immédiat à un certain examen critique. Comme je l'ai déjà mentionné, je viens de Styrie, l'une des neuf provinces fédérales de la République d'Autriche. Au cours des dernières années, le gouvernement régional a mis en place un certain nombre de changements structuraux drastiques de grande envergure : de nombreuses municipalités établies en 1849 ont fusionné et ont été consolidées dans les grandes municipalités. Moi-même, par exemple, j'avais été le maire d'une petite municipalité pendant vingt ans - et j'étais le dernier à occuper ce poste. Nous avons fusionné avec la municipalité voisine pour établir une nouvelle municipalité plus grande. Nous nous sommes unis parce que nous croyons qu'une entité plus vaste nous permettra de gérer les enjeux locaux - tels que la garde des enfants, les soins aux personnes âgées ainsi que l'infrastructure locale - d'une manière beaucoup mieux organisée et plus efficace. Mais nous avons dû faire face à une résistance féroce, en particulier des politiciens locaux. Cependant, en nous concentrant sur la responsabilité que nous tenons pour l'avenir, nous étions convaincus qu'il n'y avait pas beaucoup d'intérêt à essayer de relever les défis du 21ème siècle en s'appuyant sur les structures du 19ème siècle.

Et il en va de même au niveau national et international : nous devons adopter de nouvelles approches, dans nos États nationaux et avec les États européens, afin d'atteindre l'objectif le plus important, à savoir s'assurer que nos enfants pourront jouir de ce que nous avons pu apprécier pendant des décennies, c'est-à-dire la paix, la liberté et la prospérité généralisée.

Mesdames et Messieurs, lors d'événements ou de réunions officielles, je suis souvent abordé par des jeunes qui veulent parler de la vie et du sens de la vie, des valeurs et des systèmes de valeurs - en bref, sur les principales questions de notre époque : d'où venons-nous ? Où allons-nous ? À quels dangers sommes-nous confrontés ? Quels sont les risques et les problèmes ? Mais aussi : quelles sont les opportunités à saisir ?

Je crois généralement que l'interaction avec les gens - à la fois avec les jeunes qui façonnent notre avenir et avec les personnes âgées dont l'expérience peut les aider dans ce contexte - devrait nous encourager à unir leurs forces sur certaines

questions fondamentales et à faire tout notre possible pour endiguer ce sentiment croissant d'insécurité partagé par les gens et veiller à ce qu'il n'augmente pas davantage. Il faut donc définir des politiques, des actions décisives et des politiciens qui agissent avec détermination et crédibilité et ne pas s'empêcher de lancer des réformes. En fait, il ne sera possible de relever avec succès ces défis conséquents que si nous unissons nos forces et coopérons.

Mesdames et Messieurs, la paix n'est pas établie lorsque le pacifiste reste silencieux et paisible. La paix est provoquée quand les pacifistes sont plus forts que les agresseurs, quand les tolérants sont plus forts que les fanatiques, et finalement quand les démocrates sont plus forts que les dictateurs. Même au XXI<sup>e</sup> siècle, la démocratie n'est pas encore une question, même pas dans notre région. En effet, il s'agit plutôt d'une véritable crise existentielle en Europe aussi.

Le débat sur les questions liées à l'avenir, sur ce qui est considéré comme sensible, significatif ou risqué, et comme une opportunité ou une menace, est décidé principalement dans le discours public en cours d'élaboration par les médias. En tant que pilier de l'auto-observation sociale, les médias jouent un rôle central dans ce contexte. En d'autres termes, la qualité du public et la qualité du débat public sont également directement liées à la qualité des médias. Un autre sujet important dans ce contexte et dans ces temps de digitalisation est la nécessité de veiller à ce que cet élément clé du débat public et donc de la démocratie soit non seulement conservé, mais plutôt développé comme fondement d'un discours public significatif basé sur la raison. (Exposé de position "Österreich 22")

En ce qui concerne le travail politique à venir qui doit être abordé au cours des prochaines années, les déficits ne sont pas tant fondés sur le savoir, mais plutôt basés sur l'action. Des solutions sont déjà disponibles pour la plupart des problèmes, tels que l'environnement, les retraites, l'éducation et la recherche, pour n'en citer que quelques-uns. Cependant, le problème repose sur la faisabilité politique - qui est contrainte face aux possibilités de croissance limitées. (Exposé de position "Österreich 22")

En ce qui concerne la conception sociétale au cours des prochaines décennies, nous sommes confrontés à un déficit de connaissances supplémentaire auquel on ne peut remédier. Il existe de nombreux signaux indiquant que nous sommes en plein dans

un carrefour décisif. Nous avons déjà du mal à imaginer comment la société se profilera au milieu du siècle en termes de nouveaux emplois, de monde numérique, d'infrastructures dotées de nouvelles technologies et plus encore. Nous devons apprendre à vivre avec ces incertitudes. C'est pourquoi nous sommes limités au développement de projets même temporaires. Mais après tout, le passé de l'Europe a également été marqué par des incertitudes, et malgré cela, le continent est considéré comme une région qui développe un dynamisme et une créativité particuliers. Le dynamisme et la créativité sont en effet deux propriétés dont nous aurons besoin à la croisée des chemins devant nous. Mais cela ne devrait pas nous angoisser. (Exposé de position "Österreich 22")

Ce qui avait longtemps été pris pour acquis s'écarte. Dans ce contexte, il est donc essentiel que nous continuions à communiquer. Nous devons nous parler, continuer à penser, à supposer - peut-être que nous devrions même rêver ensemble - et revenir à la réalité. Nous devons parler des tendances que chacun d'entre nous croit avoir identifiées. Nous devons discuter des approches à adopter et de l'endroit où nous nous dirigeons. Ce que nous souhaitons conserver et transmettre et ce que nous voulons abandonner. Ce que nous pouvons et ne pouvons pas influencer. Nous avons donc besoin de pourparlers et de discussions ouvertes à plusieurs niveaux et de l'implication de nombreux intervenants différents. (Exposé de position "Österreich 22")

Cela nécessite des personnes qui travaillent de manière proactive dans les partis et considèrent cela comme un travail, lequel implique un effort, un dévouement et une pertinence accrue pour défendre la démocratie au quotidien. Cela exige que ces personnes ne prennent pas la démocratie pour acquis. La démocratie a en effet un prix. C'est un engagement. Un effort. La capacité à gérer les conflits. Les victoires électorales. Les échecs électoraux. En d'autres termes : c'est un travail acharné. (Christian Lagger, "Österreich 22")

Et soyons honnêtes, nous savons beaucoup de choses en théorie, nous savons très bien que la démocratie ne fonctionne que lorsque tous - ou du moins la grande majorité - des personnes s'impliquent. Ou comme le dit le dicton : « Qui s'endort en démocratie, se réveille en dictature ».

Et comment ça se passe dans la pratique ? Notre démocratie est-elle éveillée ?

En tant que parlementaires, nous assumons naturellement un rôle décisif dans ce contexte, nous devons toujours être à la fois les pionniers et, en même temps, des modèles pour une démocratie dynamique et efficace.

Nous sommes appelés à préparer, en particulier pour les enfants et les jeunes, le rôle que chacun d'entre eux doit jouer dans une démocratie pluraliste.

Dans le but d'aider les enfants et les jeunes dès leur plus jeune âge à former une opinion, à prendre des décisions (électorales) et à contribuer à des processus politiques, le Parlement autrichien offre une gamme de services qui ont été créés il y a quelques années, tels que :

- le Demokratiewerkstatt (atelier sur la démocratie) destiné aux enfants de 8 à 14 ans (mis en place en 2007)
- le Jugendparlament (parlement des jeunes) destiné aux enfants de 15 et 16 ans (mis en place en 2007) et
- Le Lehrlingsforum (forum des apprentis) destiné aux jeunes de 15 à 24 ans (mis en place en 2015)

De plus, des visites guidées du Parlement autrichien sont spécialement organisées et adaptées aux besoins du jeune public et le Parlement autrichien a créé également deux sites sur le sujet ([DemokratieWEBstatt.at](http://DemokratieWEBstatt.at) et [Lehrlingsforum.parlament.at](http://Lehrlingsforum.parlament.at)).

Le Demokratiewerkstatt (atelier sur la démocratie) organisé par le Parlement à Vienne a rencontré un grand succès. Chaque année, environ 450 à 470 ateliers ont lieu, rassemblant environ 10 000 enfants et jeunes. À la fin du mois de mars de cette année, plus de 92 000 personnes y avaient participé. Des invités internationaux, comme le Président du Parlement indien Meira Kumar (2009), le Président de la Chambre des communes britannique John Bercow (2013) et le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe Anne Brasseur (2015) ont également participé au Demokratiewerkstatt et aux discussions avec les jeunes.

Quelle contribution spécifique peut-on apporter ici avec une Seconde Chambre ?

Le Conseil fédéral autrichien a depuis longtemps cherché à aborder et à diffuser des sujets phares axés sur l'avenir d'une manière très visible. À la fin de 2015, par

exemple, nous avons mis en place un comité spécialisé pour l'innovation, la technologie et l'avenir afin de donner plus de portée aux sujets qui ont un impact sur le futur. Au cours des dernières années, les présidences du Conseil fédéral ont également fixé des priorités pertinentes : d'une part, des enquêtes parlementaires publiques et sur des sujets novateurs sont organisées et diffusées à la télévision, impliquant la participation la plus large possible des décideurs et des citoyens intéressés. D'autre part, des processus de discussion sont lancés sur Internet et / ou dans les médias sociaux, par exemple sur les thèmes de "Digitaler Wandel und Politik" (changement numérique et politique) (# besserentscheiden.at) ainsi que sur le courage moral / la haine des messages sur Internet - parfois, cela se fait en coordination avec les feuilles de route définies par le gouvernement fédéral, parfois par des résolutions adressées au gouvernement fédéral (changement numérique ; livre vert préparé par une procédure de participation citoyenne ; mesures contre les crimes haineux sur Internet).

L'attention du public et la politique du parti ont généralement tendance à se concentrer davantage sur les Chambres des députés que sur les Secondes chambres, qui sont également un peu moins impliquées dans la politique quotidienne. Je crois que c'est précisément ce fait qui rend les Secondes chambres très bien adaptées pour traiter de grands sujets complexes de manière objective et basé sur des informations plus détaillées. En Autriche, les membres du Conseil fédéral agissent également comme médiateurs et intermédiaires entre le niveau fédéral et le niveau provincial. La moitié des membres du Conseil fédéral sont en même temps actifs au niveau municipal, en tant que maires ou en tant que conseillers municipaux, et sont donc très conscients des inquiétudes et préoccupations des gens.

Nous devrions donc nous abstenir de chercher constamment à justifier notre existence, mais soulignons plutôt que, grâce aux Secondes chambres, plus de municipalités, plus de représentations professionnelles - tout simplement, plus de personnes participent directement aux processus démocratiques et représentent les préoccupations des citoyens de façon très diversifiée.

Se lancer dans une nouvelle voie et entreprendre conjointement un nouveau chemin, cela signifie ne pas regarder seulement sa sensibilité personnelle comme la mesure

de toutes les choses, mais plutôt se concentrer sur une plus grande image au lieu de garder les yeux sur le prochain gros titre. Mais cela implique également de prendre des mesures nécessaires et appropriées, même si impopulaires, et d'expliquer ces changements impopulaires de manière à ce qu'ils soient soutenus par de nombreuses personnes et donc par une majorité. Et cela signifie aussi penser et vivre de manière durable et résister à la lumière du temps. Parce que flirter avec le zeitgeist entraîne trop souvent une mauvaise surprise.

Nos États et surtout le fédéralisme en Autriche exigent effectivement une nouvelle réforme. Cependant, nous ne serons pas en mesure de trouver des réponses politiques aux enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle en s'appuyant uniquement sur des remèdes développés il y a quelques siècles. Si nous voulons nous assurer que nos enfants pourront vivre en paix, nous devons pouvoir compter sur une Europe forte et éviter la désintégration de notre continent en États nationaux. Si nous voulons garantir la sécurité et la protection de nos citoyens et les opportunités d'avenir, ainsi que le lieu appelé la maison, nous avons besoin de régions et de communes fortes. En fin de compte, nous avons besoin de leaders politiques responsables qui se concentrent sur une image plus large afin d'atteindre de plus grands objectifs pour les partis desquels ils ont été élus

***Christine Defraigne, Présidente du Sénat de Belgique***

A mon tour, je tiens à remercier chaleureusement le Conseil national de Slovénie et vous personnellement pour le magnifique accueil qui nous a été réservé ici et pour l'excellente organisation de cette réunion des Sénats d'Europe sous votre présidence.

Je m'excuse de n'avoir pu assister au séminaire hier. On me dit que le débat a été des plus intéressants. Le sujet était en tout cas de taille et passionnant, à savoir l'idée de créer un sénat au niveau de l'Union européenne afin de combler le fossé entre les citoyens européens et les institutions et politiques de l'Union. J'imagine que par-là, on veut dire une deuxième chambre élue ou parlementaire représentant les états membres, car évidemment, il y a déjà une deuxième chambre représentant les états membres au niveau de l'Union européenne, à savoir le Conseil. Je serai très intéressée de lire le compte rendu de votre débat sur cette question.

Le sujet qui nous occupe aujourd'hui n'est pas moins passionnant : comment les sénats peuvent-ils mieux répondre aux défis du jour ? ont-ils besoin d'être réformés à cette fin ? et quels pourraient être les contours d'une telle réforme dans le contexte d'un pays donné ?

Avant d'aborder cette question du point de vue du Sénat belge, je voudrais faire quelques observations préliminaires.

Premièrement, les réformes parlementaires prennent des formes diverses. Elles ne sont pas toujours motivées directement par le souci de renforcer la capacité des parlements à répondre aux défis du jour, si par là on entend les pressions qui proviennent de facteurs extraparlimentaires, telles que les attentes et les besoins changeants de la société, le fossé entre le parlement et l'électorat, en particulier les jeunes générations, les progrès technologiques ou la mondialisation. C'est notamment vrai pour les réformes de sénats.

Par exemple, le Sénat belge a fait l'objet d'une réforme fondamentale en 2014, qui a profondément changé sa composition, ses compétences et son mode de fonctionnement. J'ai déjà eu l'occasion de vous présenter les grandes lignes de cette réforme lors de notre réunion à La Haye, il y a deux ans.

Or, cette réforme, comme celle qui l'avait précédée en 1995, a été essentiellement le résultat de considérations purement institutionnelles, à savoir l'adaptation du Sénat à la transformation par étapes du pays en un Etat fédéral *sui generis*. Sans doute, on peut dire que la motivation ultime de cette transformation a été de créer un cadre institutionnel mieux adapté aux défis spécifiques de la société belge. Il n'en reste pas moins que les détails de la réforme du Sénat sont surtout déterminées par une logique institutionnelle interne et n'ont généralement qu'un lien ténu avec les préoccupations concrètes des citoyens.

D'ailleurs, la place dominante que les questions institutionnelles ont occupé dans la politique belge au cours des cinquante dernières années a souvent été critiquée pour le motif qu'elle détournait l'attention des « vrais problèmes des gens ». Le même reproche de nombrilisme a d'ailleurs été fait à l'Union européenne chaque fois qu'elle s'est engagée dans une révision de ses traités de base.

Ce n'est donc pas nécessairement dans les réformes institutionnelles mais peut-être surtout au niveau des modes de travail que l'on trouvera des exemples d'adaptation des parlements aux défis du jour. Cela dit, même dans la réforme que le Sénat belge a connue en 2014, on retrouve des éléments qui font écho à certains défis de société. Je vous en donne un exemple : la disposition selon laquelle le Sénat ne peut pas compter plus de deux tiers de sénateurs du même genre (article 67, §3 de la Constitution).

Une telle disposition n'existe pas au niveau des parlements directement élus en Belgique, c'est-à-dire : la Chambre des représentants au niveau fédéral et les parlements de communauté et de région au niveau des entités fédérées. Les lois électorales belges ont opté pour des quotas (une quasi-parité) au niveau des listes de candidatures pour arriver à une représentation équilibrée des deux sexes dans les parlements élus. Des quotas au niveau du résultat des élections sont considérés comme incompatibles avec le libre choix des électeurs. Mais le Sénat n'est plus élu directement mais composé d'élus des parlements des entités fédérées, désignés par ces parlements et qui désignent à leur tour un nombre limité de sénateurs cooptés. D'où la disposition constitutionnelle qui soumet ces désignations successives à une contrainte genre. En pratique, le Sénat belge fait mieux et est actuellement composé d'un nombre égal d'hommes et de femmes, 30 membres de chaque sexe.

J'en viens à ma deuxième observation préliminaire. Je crois qu'on trouvera une plus grande diversité dans la manière dont les sénats peuvent faire face aux défis du jour que chez les chambres uniques ou basses. En dépit des différences qui peuvent exister entre les chambres uniques ou basses quant à leur mode de fonctionnement, en raison des spécificités de chaque pays ou de son histoire, ces assemblées ont toutes certaines caractéristiques en commun, du moins dans les systèmes démocratiques : grâce à l'élection au suffrage universel, elles représentant directement l'ensemble de la population et incarnent sa volonté, elles légifèrent dans tous les domaines qui relèvent de leur niveau de pouvoir (national ou fédéral, régional, supranational) et elles contrôlent l'Exécutif à ce niveau de pouvoir. En revanche, il y a beaucoup de manières de définir la nature d'une deuxième chambre, à la fois quant à sa composition et quant à ses compétences législatives et de contrôle de l'Exécutif.

Ainsi, le Sénat belge, comme je l'ai dit, est désormais composé essentiellement de membres des parlements des entités fédérées du pays, alors que le Conseil national de Slovénie, par exemple, est composée, si je suis bien informée, de représentants de groupes d'intérêt et des communautés locales. C'est très différent, comme composition.

Il en va de même pour les compétences. La Constituante belge a opté pour une application minimale du principe de participation des composantes de la fédération au niveau fédéral. La raison se trouve dans une particularité du fédéralisme belge, à savoir l'absence d'une hiérarchie des normes entre les différents niveaux de pouvoir. Lorsque un niveau de pouvoir (fédéral, région ou communauté) est compétent pour régler une chose, les autres niveaux ne le sont pas. C'est pourquoi les compétences législatives du Sénat sont pour l'essentiel limitées à la révision de la Constitution et aux lois qui régissent l'organisation et le fonctionnement du système fédéral belge, c'est-à-dire : à la définition des règles du jeu de l'Etat fédéral belge. Pour ce qui est de l'exercice des compétences fédérales au quotidien, la législation et le contrôle du gouvernement sont essentiellement du seul ressort de la Chambre des représentants. D'autres sénats ont des compétences législatives et de contrôle beaucoup plus étendues. Il est évident que les caractéristiques spécifiques de chaque sénat façonneront sa manière de répondre aux défis du jour.

Cela m'amène à la troisième et dernière partie de mon exposé : quels sont les atouts dont le Sénat belge, sous sa nouvelle forme, dispose pour répondre à ces défis ?

Après les débats institutionnels intenses de la législature précédente, l'actuelle législature fédérale est une période de mise en œuvre, sans développements institutionnels majeurs. C'est dire que ce n'est pas par son action législative que le Sénat peut actuellement exercer une grande influence. Toutefois, dans le cadre de la réforme de 2014, le Sénat a aussi été doté d'une compétence consultative générale pour les matières transversales, c'est-à-dire les matières fédérales qui ont une incidence sur les compétences des communautés et régions. Or, une autre particularité du fédéralisme belge est que, dans presque tous les domaines, les compétences sont réparties (parfois de manière pointilliste) entre les différents niveaux de pouvoir, c'est-à-dire que le fédéral est compétent pour certains aspects et les communautés ou les régions pour d'autres. Sur ces questions transversales, le Sénat peut élaborer ce que la Constitution appelle des rapports d'information. Même si, dans le système fédéral belge, aucun niveau de pouvoir ne peut dire à un autre comment il doit régler ses affaires, la communication, la coopération et la concertation sont nécessaires pour éviter l'incohérence et les frictions.

Pour ma part, j'estime que ces rapports d'information sont l'instrument le plus utile dont le Sénat dispose pour répondre aux besoins de la société belge, aux attentes des citoyens et aux grands défis de notre époque.

Il suffit que je vous énumère quelques sujets qui ont été traités jusqu'à présent pour vous montrer ce que je veux dire :

- les possibilités de créer un régime légal de coparentalité
- la mise en œuvre de la Plateforme d'action de Beijing des Nations Unies (sur l'égalité des hommes et des femmes)
- la transposition du droit de l'Union européenne en droit belge aux différents niveaux de pouvoir
- la répartition intra-belge de l'effort climatique
- la lutte contre la pauvreté infantile en Belgique

- l'instauration d'une offre et d'un plan de transports publics mieux intégrés
- les nouvelles applications en matière de soins de santé et notamment de santé mobile.

L'élaboration de ces rapports d'information constituent une nouvelle tâche, dont nous faisons encore l'apprentissage, tant au niveau des sénateurs qu'à celui des services du Sénat. Dans le parlement de communauté ou de région où ils sont élus, nos sénateurs sont habitués à légiférer et à exercer le contrôle politique sur leurs gouvernements respectifs. Au Sénat, ils doivent s'engager dans un tout autre type de travail. Ce n'est pas évident. Pareillement, notre administration était habituée au travail parlementaire classique et doit pour ainsi dire se recycler, notamment au niveau du secrétariat des commissions.

Selon la Constitution, des rapports d'information peuvent être élaborés à la demande des autres assemblées parlementaires belges ou du gouvernement fédéral. Mais jusqu'à présent, tous les rapports d'information ont été réalisés à l'initiative de sénateurs. Cela montre qu'il incombera au Sénat lui-même de démontrer sa capacité à utiliser cet instrument pour apporter des contributions significatives au débat parlementaire dans notre pays. Pour y arriver, je pense (mais ce sont des idées personnelles, encore à explorer) que le Sénat a peut-être intérêt à aborder cette fonction de manière plus systématique, en travaillant sur la base d'un plan de travail, par exemple. Comme les produits de cette activité ne sont pas des textes juridiques mais des constatations et des recommandations, je crois également que nous devons nous efforcer davantage de les formuler dans un langage accessible à un large public, et ce d'autant plus que ces rapports d'informations sont invariablement basés sur des auditions avec toutes les parties prenantes, y compris de la société civile.

En complément de ces rapports, le Sénat belge mise aussi sur d'autres types d'activités qui cadrent avec sa fonction de lieu de rencontre et de dialogue entre les communautés et les régions qui composent l'Etat belge. Par exemple, nous organisons ou accueillons de plus en plus souvent des colloques sur des questions intéressant l'ensemble des citoyens belges et qui pourraient nécessiter des initiatives législatives ou des mesures politiques aux différents niveaux de pouvoir. Il y a deux semaines, le Sénat a ainsi été le théâtre d'un colloque sur l'institutionnalisation d'un

service citoyen en Belgique. Sur notre site web, nous mettons à disposition des informations sur les nouveautés institutionnelles en Belgique, y compris les arrêts de la Cour constitutionnelle et les avis du Conseil d'Etat concernant des questions institutionnelles. Et nous voulons renforcer encore nos activités éducatives axées sur les jeunes et sur les citoyens en général.

Voilà, Monsieur le Président, Chers Collègues, comment le Sénat belge a été réformé et comment la place spécifique qu'il occupe désormais dans le paysage institutionnel de notre pays lui permet de répondre aux défis du temps. Il est trop tôt pour préjuger de l'évaluation que le monde politique belge fera de la plus-value que le nouveau Sénat apporte. Pour ma part, je trouve que le bilan est déjà positif.

Je vous remercie pour votre attention.

***Bariša Čolak, porte-parole de la chambre des peuples du Parlement de la Bosnie-Herzégovine.***

Permettez-moi de vous accueillir et de remercier nos hôtes, le Conseil national de la République de Slovénie, pour l'organisation réussie de la session de cette année de l'Association des Sénats d'Europe.

Les parlements, en tant que titulaires du pouvoir législatif, sont l'expression du plus haut degré de démocratie dans une société. Dans leur travail, ils décident directement et influent sur les processus législatifs et décisionnels qui sont les plus importants pour le fonctionnement de nos États.

La démocratie parlementaire, comme nous le savons, a marqué presque les deux derniers siècles de la vie politique des démocraties modernes du monde. L'émergence du parlementarisme à travers l'histoire repose sur l'idée de la règle constitutionnelle et les limites du pouvoir politique, de sorte que ce système est réaffirmé à nouveau comme une condition institutionnelle déterminée de la démocratie politique.

En partant du principe général de la démocratie, le pouvoir de l'État provient du peuple et appartient au peuple, et la Constitution de la Bosnie-Herzégovine dans son préambule définit les Bošnjaks, les Croates et les Serbes en tant que peuples constitutifs (ensemble) et les citoyens de la Bosnie-Herzégovine forment une communauté de citoyens qui exercent également le pouvoir à travers leurs représentants. Le créateur de la Constitution a ainsi désigné les peuples constitutifs des Bošnjaks, des Croates et des Serbes en tant que collectivités particulières, et a reconnu l'égalité des droits pour eux, c'est-à-dire souligné un statut spécial sur un pied d'égalité.

Dans la structure des autorités de l'Etat de Bosnie-Herzégovine, l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine est un organe représentatif, titulaire d'un pouvoir constitutionnel et législatif. Avec sa position constitutionnelle, sa structure et ses compétences, l'Assemblée parlementaire reflète également le caractère même de la Bosnie-Herzégovine en tant que communauté sociale et étatique complexe, dont les solutions constitutionnelles respectent les normes démocratiques, mais en même temps contiennent un certain nombre de solutions spécifiques.

Ces solutions résultent de compromis politiques réalisés dans le cadre des négociations sur la conclusion de l'Accord-cadre général pour la paix en BiH de 1995, connu sous le nom d'Accord de Dayton. Cet accord comprend onze annexes, dont l'Annexe IV est la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, qui existe toujours dans le cadre d'un accord international parce que l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine ne l'a pas validé.

L'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, en tant que corps législatif, se compose de la Chambre des représentants et de la Chambre des peuples. L'Assemblée parlementaire de BiH, en tant que corps bicaméral par sa structure et son mode de prise de décision, exprime les principes de la souveraineté nationale, l'égalité des trois peuples constitutifs et la structure étatique complexe, c'est-à-dire que la Bosnie-et-Herzégovine comprend deux entités : la Fédération de Bosnie Herzégovine et la Republika Srpska.

Le processus de prise de décision à l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, à la suite des efforts visant à assurer l'égalité des citoyens et la protection des intérêts nationaux des trois peuples constitutifs, est la procédure parlementaire la plus compliquée. La Constitution établit l'égalité totale des deux Chambres, donc les lois et autres décisions importantes ne sont adoptées que si elles sont adoptées avec le même texte à la Chambre des représentants et à la Chambre des peuples.

Le bicamérisme existe non seulement au niveau de l'Etat, mais aussi au niveau de l'entité. La Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine fournit également l'égalité totale des Parlements, car toutes les lois doivent être adoptées dans un même texte dans les deux parlements, alors que la Constitution de la Republika Srpska stipule que seules les lois qui traitent des questions d'intérêt national vital pour certains des peuples constituants doivent être adoptées par les deux parlements avec le même texte.

Les chambres hautes au niveau de l'État et de l'entité - contrairement aux chambres hautes dans certains autres états complexes avec un fédéralisme comparé comme en Belgique et en Suisse, où les unités fédérales sont principalement représentées sur un pied d'égalité - représentent des peuples constituants, outre leur rôle législatif régulier, et ont un rôle spécifique à jouer dans la protection des intérêts nationaux

vitaux des peuples constituants. En fait, leur tâche principale est de protéger la constitutionnalité, l'égalité des peuples constituants et la protection de leur intérêt national vital.

Dans la pratique jusqu'à présent, l'intérêt national vital n'a été décrété que 15 fois, parmi lesquels le Caucus du peuple Bosnjak a utilisé ce droit 13 fois, bien que les Bosniaques ont un « veto » des Entités à la Chambre des représentants, le Caucus des Croates a utilisé ce droit 2 fois, bien que les Croates n'aient aucun droit de veto des Entités, alors que le Caucus des Serbes n'a pas utilisé cette option car ils ont un double veto à la Chambre des représentants et à la Chambre des peuples.

Il y a un nombre égal de délégués représentant les trois peuples constituants dans les chambres hautes - Bosnjaks, Croates et Serbes ; cinq délégués au niveau étatique, 17 délégués au niveau de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et huit délégués au niveau de la Republika Srpska.

15 délégués à la Chambre des peuples au niveau de la Bosnie-et-Herzégovine n'est certainement pas un nombre optimal. En augmentant le nombre de délégués à la Chambre des peuples, nous améliorerons l'efficacité et la dynamique du travail de cette Chambre ainsi que de l'ensemble du Parlement, puisque certains délégués de la Chambre des Peuples sont membres de plusieurs comités qui affectent directement la qualité de leur travail.

La dernière tentative de changer la structure numérique de la Chambre des Peuples au niveau de l'Etat date de 2012.

Les amendements proposés n'ont pas été adoptés, même si, de cette façon, nous avons essayé de mettre en œuvre le jugement de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg, qui exigeait la même possibilité de candidature, mais pas nécessairement une élection à la Chambre des Peuples et à la Présidence de Bosnie-Herzégovine, comme pour les représentants des peuples constituants, ainsi que ceux qui ne se déclarent pas membres de l'un des peuples constituants.

Du point de vue actuel, il est difficile de croire que le rôle des chambres hautes dans le processus législatif au niveau de l'entité et de l'État pourrait changer, mais l'augmentation du nombre de délégués à la Chambre des Peuples au niveau de l'État n'est pas seulement utile, mais nécessaire.

Cependant, le plus grand problème est l'élection illégitime des membres des chambres supérieures au niveau de l'entité, ce qui affecte directement la formation des autorités exécutives dans la Fédération ou la Chambres des Peuples au niveau de l'Etat.

La Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, par sa décision concernant l'élection des délégués à la Chambre fédérale des peuples, a établi l'existence d'une élection non législative et a déclaré certaines dispositions de la loi électorale de la BiH comme étant inconstitutionnelles.

La Décision a déclaré qu'il s'agissait d'une violation du principe des élections libres et démocratiques et de la représentation légitime, puisque les délégués de la Chambres des Peuples du Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sont élus dans les circonscriptions où ils résident pour un petit nombre, voire pas du tout.

Cela a rendu impossible l'élection légitime des délégués dans la région où ils vivent et où ils sont représentés en nombre important, ce qui conduit à la domination de la majorité des personnes qui élisent des représentants politiques d'une population moins nombreuse ou minoritaire. Même le Parlement européen, dans quelques résolutions sur la Bosnie-Herzégovine, a souligné la nécessité d'une élection et d'une représentation légitimes.

En ce qui concerne la Bosnie-Herzégovine, il est nécessaire de mettre en œuvre la réforme de la Constitution et du droit électoral afin d'assurer la légitimité de l'élection des membres de la Présidence de Bosnie-Herzégovine et de la Chambre des Peuples ; un nombre accru de délégués à la Chambre des Peuples au niveau de l'État contribuerait certainement à une meilleure organisation et efficacité de l'Assemblée parlementaire en tant qu'organe législatif.

Cela garantirait de meilleures conditions pour un travail de qualité, en particulier en tenant compte de l'importance du législateur national lors de l'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne.

Il est difficile de prévoir le véritable résultat et l'image des structures parlementaires à l'avenir. Chaque État a ses propres spécificités selon lesquelles il réglemente son système politique et la structure du parlement.

Par conséquent, la démocratie parlementaire devrait être développée conformément à la tradition, au patrimoine et aux spécificités de chaque pays, mais en même temps, conformément aux possibilités politiques réalistes en termes de caractère et de structure des institutions de l'État.

Un système unicaméral basé sur le principe de « une personne - un vote » dans les états multinationaux a pour résultat dans la plupart des cas une majorisation des minorités.

Par conséquent, je suis d'avis que la signification et le rôle du sénat dans la vie parlementaire, en particulier dans le cas des États multinationaux, ne devraient en aucun cas être remis en question.

***Milan Stech, Président du Sénat du Parlement de la République tchèque***

Monsieur le Président du Conseil National de la République de Slovénie, Chers collègues, Mesdames et Messieurs.

Je voudrais tout d'abord vous remercier pour l'invitation à la réunion de l'Association des Sénats d'Europe dans cet environnement incroyable ; la nature et ce centre de conférences sont incroyables.

Monsieur le Président, je voudrais également vous remercier pour votre belle soirée et votre relation personnelle étroite avec la culture. J'ai beaucoup apprécié les spectacles durant le dîner. Cela a également apporté une vision particulière ; le programme était très intéressant à regarder.

Pour présenter le Sénat tchèque, je vais essayer de reprendre là où j'ai arrêté hier. Nous célébrons actuellement le 21ème anniversaire de l'existence de cette réunion. Le Sénat tchèque a été fondé en 1920, mais la Seconde Guerre mondiale a interrompu son développement et, après la guerre, un régime communiste a été créé. Nous avons repris les activités du Sénat en 1996. Nous gardons le souvenir de Václav Havel, un grand démocrate et premier président élu de notre pays - il a soutenu très fortement le système bicaméral en République tchèque. Il a soutenu le bicamérisme parce qu'il voulait s'assurer que le système politique tchèque ne soit pas contrôlé uniquement par les partis politiques, car ils ont de mauvaises caractéristiques qui ont pu être clairement observées pendant la période entre la Première et la Seconde Guerre mondiale. Václav Havel voulait que la société civile participe à la prise de décision. Dans ce cas, les secondes chambres ont beaucoup plus de succès. Même le Sénat tchèque a plus de succès dans la société civile que dans la première chambre et, avec ses activités, les citoyens obtiennent des points sur les listes électorales en tant que candidats. Je dois dire que notre Sénat possède de nombreuses célébrités importantes ; nous avons 81 sénateurs de 81 circonscriptions électorales différentes. Tout sénateur qui est membre de notre Sénat est celui qui a gagné ses élections respectives. Au premier tour, 10 candidats se disputent généralement le poste de sénateur et de représentant des intérêts de leur peuple. Nous avons également un deuxième tour d'élections, où seuls les meilleurs candidats du premier tour font partie des listes électorales. Vous pouvez remarquer

que nous respectons les sénateurs ; si une personne devient sénateur en République tchèque, elle devient immédiatement une partie d'une structure qui n'est plus soutenue par le grand public autant que par le passé. Par conséquent, si vous devenez sénateur ou délégué du pouvoir législatif, vous devenez membre du corps législatif qui, dans son ensemble, ne jouit pas d'un large soutien par rapport à celui des élections dans certaines régions. Par conséquent, lorsque nous avons formé le Sénat tchèque en 1996, le soutien du Sénat parmi les citoyens n'était pas large. Aujourd'hui, cependant, ce soutien est beaucoup plus élevé par rapport à l'autre chambre du Parlement. Pourtant, le soutien est faible et la participation aux élections des sénateurs l'est également. Ce sont nos problèmes, principalement parce que chaque fois que des élections générales ont lieu dans l'organe représentatif, une campagne se déroule dans tout le pays. Les partis politiques et leurs candidats participent à ses campagnes. Lors des élections au Sénat - les sénateurs sont élus tous les 2 ans, il n'y a donc pas de grande campagne. Les gens croient en général que les élections au Sénat sont moins importantes principalement parce que le Sénat ne peut voter de motions de défiance au gouvernement et parce qu'il ne vote pas le budget de l'État. La discussion et l'adoption du budget de l'État sont des compétences de l'autre chambre de notre Parlement. Pourtant, le soutien et la confiance des gens au Sénat tchèque augmentent en raison de deux facteurs. J'ai déjà mentionné le premier - les sénateurs sont des personnalités célèbres et largement connues à travers le pays, beaucoup sont des maires ou des gouverneurs. Nous avons également de nombreuses personnes du domaine de l'éducation, beaucoup de professeurs d'universités, etc. Le Sénat bénéficie d'un soutien croissant du public parce que les sénateurs ne sont généralement pas mêlés à des scandales. Depuis la création du Sénat, nous n'avons pas eu un seul scandale de corruption qui impliquerait l'un des sénateurs. Je souhaite simplement que cela dure car, comme vous le savez tous et selon votre expérience, les scandales de corruption ont toujours un impact sévère sur la confiance des gens envers la démocratie.

En ce qui concerne les enjeux, je peux dire que la République tchèque traverse une phase de conjoncture favorable ; nous avons de bons résultats macroéconomiques, par exemple, concernant le chômage ou l'endettement de notre pays, l'Union européenne nous place en tête. L'année dernière, nous avons même eu un excédent de recettes dans le budget de l'Etat, soit 60 milliards de couronnes tchèques. Nous

avons également le taux de chômage le plus bas en Union européenne. Nous avons actuellement besoin de main-d'œuvre ; les entreprises tchèques se tournent vers le gouvernement car ils souhaitent embaucher des travailleurs de l'étranger. Le gouvernement tchèque doit être très prudent, car nous savons tous comment fonctionne l'économie et une récession peut toujours se produire. Dans ce cas, les travailleurs étrangers ne souhaiteront pas repartir, et préféreront rester en République tchèque. Plus d'un demi-million de migrants provenant des États de l'Est sont venus en République tchèque. Ils viennent d'Ukraine, de Pologne, du Vietnam et aussi pendant la crise des Balkans, beaucoup de personnes sont venues en République tchèque. Ce sont tous des citoyens qui se sont bien intégrés dans notre société. Nous n'avons aucun problème avec de telles minorités – tout le monde vit en symbiose. Les migrants, cependant, représentent un autre cas. Vous savez tous que la République tchèque, en accord avec d'autres États du groupe de Visegrad, avait une opinion très claire concernant la répartition des migrants en fonction des quotas. Je peux vous dire que les gens qui ont travaillé toute leur vie dans des syndicats sont favorables aux travailleurs des pays étrangers, et si un parti politique ou un gouvernement accepte l'idée de quotas, cela signifie que ce parti politique ne recevra aucun soutien pendant les prochaines élections générales. Les opinions des citoyens tchèques concernant les migrations sont très fortes et je ne pense pas que cela pourrait facilement être changé. Cela ne veut évidemment pas dire que la République tchèque ne peut pas accepter les personnes qui sont vraiment en danger, poursuivies et menacées dans leur propre pays d'origine. En parlant pour la République tchèque, il convient de noter que nous sommes prêts à accepter la mise en place de véritables refuges, mais pas les migrants économiques. Je crois que l'Union européenne n'a pas répondu assez rapidement à la crise migratoire ; le facteur le plus important est l'approche différente des États membres. Malgré les bonnes conditions économiques de notre pays, les gens ne sont pas satisfaits de leur position politique. Ces personnes sont principalement concernées par la polarisation - nous savons que de grandes différences entre les personnes peuvent causer des problèmes ; les gens ont peur. Nous vivons dans un monde mondialisé et il existe un risque élevé que la crise d'autres régions du monde puisse se propager en Europe orientale ou centrale. Les gens ont peur de ce qu'ils voient à la télévision, sur internet, dans les journaux. Il y a beaucoup de nouvelles négatives ; les médias exagèrent parfois, créant un sentiment de peur et de tension. Par conséquent, les

gens ont peur des défis majeurs qui nous attendent, comme le terrorisme. Chaque fois qu'une attaque terroriste de plus grande ampleur se produit, les gens sont bien sûr compatissants, mais ils sont de plus en plus effrayés. Cela affecte directement notre capacité à accepter les migrants.

Pour conclure ce discours, j'aimerais mentionner une dernière chose. Lors de la réunion au Luxembourg, lorsque le président des parlements de l'état membre de l'Union européenne s'est réuni, certains de nos collègues, y compris le président du parlement français, ont mentionné que les pays d'Europe centrale et orientale n'avaient pas agi de manière appropriée lors de la crise migratoire. La République tchèque et les pays du groupe de Visegrad reçoivent toujours des sources substantielles provenant de fonds structurés. Nous avons profité de nombreux investissements directs qui permettent la modernisation de notre industrie, et ces pays ont également eu accès à plus de marchés et ont bien fonctionné au cours de la dernière décennie. Nous avons accueilli avec succès des investissements étrangers en République tchèque. En combinant cela avec les fonds structurés et en le comparant à l'argent que les sociétés étrangères ont gagné en République tchèque, je peux vous assurer que l'argent entrant en République tchèque est inférieur aux fonds restitués aux membres fondateurs de l'Union européenne et à l'argent de l'oasis fiscale. Annuellement, la République tchèque perd 8 milliards d'euros - capitaux sortant de République tchèque. Je crois que cet argent devrait être réinvesti en République tchèque, bien qu'il s'agisse en fait d'une récompense pour les entreprises internationales et des investissements qu'ils font en République tchèque. Nous avons besoin d'un mécanisme qui nous permette de changer cela, sans quoi nous créerons plus de difficultés au sein de l'UE. Les défis que l'Union européenne s'attache à résoudre actuellement résultent du fait que, dans le domaine économique, l'UE ne parvient pas à équilibrer les différences entre le Nord et le Sud. Personne ne veut admettre que ces problèmes nous divisent encore plus.

Merci beaucoup.

## **Colette Melot, Sénateur de Seine-et-Marne**

Pour la France, 2017 se présente comme une année « hyper électorale » avec une succession inédite sous la Vème République de nos trois élections nationales : présidentielle, législatives et sénatoriales.

Si le bicamérisme « à la française » n'est plus remis en question, sauf peut-être par l'un des onze candidats à l'élection présidentielle (par ailleurs autrefois sénateur), l'institution sénatoriale n'est pas épargnée par la crise de défiance à l'égard du politique, laquelle, il est vrai, touche l'exécutif autant, si ce n'est plus que le législatif.

Dans la perspective de son renouvellement par moitié, le 24 septembre prochain, le Sénat se trouve confronté à trois défis :

- La réduction des fractures territoriales,
- La réponse institutionnelle à la crise de la représentation,
- La modernisation des méthodes de travail et de la gouvernance du Sénat.

### La réduction des fractures territoriales

Je reprendrai à mon compte le constat alarmant du Président Gérard Larcher : « Le Président de la République devra faire preuve d'autorité pour réduire la fracture territoriale que connaît notre pays. Une France, que j'appelle « France d'à côté », celle qui souffre en silence. Des villages, des cités en province sont aujourd'hui, plus démunis, plus dépourvus de services sociaux, que la banlieue de Paris ou de Lyon. Oui, il nous faudra redonner espoir à cette France-là, cette France négligée, qui se sent oubliée, méprisée comme si n'existaient que seules quelques régions et métropoles puissantes qui porteraient seules l'avenir de notre pays ».

C'est la thèse du géographe français Christophe Guilly : plus on s'éloigne des métropoles, plus on s'éloigne d'un grand axe de circulation, plus les Français se sentent oubliés, plus ils se sentent abandonnés au bord du chemin, plus ils se réfugient dans l'abstention ou dans un vote protestataire.

Le quotidien « Le Monde » a même publié un article de fond avec un intitulé révélateur « Macron des villes, Le Pen des campagnes ».

Comme sénateur de la Seine-et-Marne, je connais les tentations extrémistes de certains citoyens dans certains cantons de mon département, qui ne voient des immigrés qu'à la télévision...

Que faire d'une France périphérique, périurbaine ou ultra rurale, victime de la disparition progressive des services de proximité, à travers la fermeture des écoles, des bureaux de poste, des tribunaux, des pharmacies, sans parler bien sûr de la désertification médicale ?

Il y a urgence car ce qui est en cause c'est le « vivre ensemble », le modèle républicain d'une France solidaire.

Ce qui suppose de combattre les populismes de tous horizons.

Aux termes de la Constitution, le Sénat représente les collectivités territoriales, il est le représentant des territoires, il est le garant du pacte fondamental entre la Nation et les collectivités territoriales dans le cadre d'une république présentée par la Constitution comme une république décentralisée.

A ce titre, le Sénat est le mieux placé pour prendre la mesure des disparités territoriales et chercher les remèdes propres à restaurer les équilibres entre les territoires.

Loin d'être une élite coupée du terrain, les sénateurs peuvent rétablir les liens entre les différents territoires dans le sens d'une plus grande égalité de traitement.

La réponse institutionnelle à la crise de représentation

La démocratie parlementaire subit en France, comme dans d'autres pays européens, des attaques, des critiques, des contestations qui visent à remettre en cause la confiance dans les institutions.

L'élection au suffrage universel, direct ou indirect, si elle est la condition première de toute démocratie, ne suffit plus et les citoyens aspirent ou disent aspirer à une participation plus directe à la prise de décisions.

Le Sénat paradoxalement est en mesure, peut-être plus que l'Assemblée nationale, de répondre à ces aspirations car les sénateurs sont en contact direct et permanent

avec leur électorat, certes restreint, que sont les 550 000 élus territoriaux et qui sont le meilleur prisme des préoccupations profondes de nos concitoyens.

Comme le dit souvent le Président Gérard Larcher, la démocratie représentative peut être enrichie et complétée par la démocratie participative.

Le numérique, avec ses fortes potentialités, nous offre la possibilité d'approfondir le dialogue avec le citoyen.

Au sein du Bureau du Sénat et sur la proposition d'un groupe de travail auquel j'ai participé, nous avons adopté en février dernier un plan ambitieux d'actions : « Plus de numérique pour un Sénat mieux connecté et un dialogue citoyen plus interactif ».

Grâce à son site internet, grâce à Ameli, grâce à la base Séance et à la base Commission, le citoyen est en capacité de suivre en temps réel l'évolution du dossier législatif, ce qui démontre bien que le citoyen est au centre de nos préoccupations et de nos délibérations.

Mais il faut aller plus loin avec la multiplication des blogs participatifs. Pas moins de 22 espaces participatifs entre 2012 et 2016, par exemple sur la loi Macron, sur le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Pour l'élaboration d'une proposition de loi de simplification des procédures d'urbanisme, adoptée par le Sénat à l'unanimité en novembre 2016, nous avons consulté les élus locaux au point d'obtenir 15 000 réponses.

Pour sa part, le Président du Sénat, par-delà ses interventions dans les médias classiques, a organisé plusieurs séances de questions-réponses, plusieurs live-chat, notamment sur Facebook.

Dans le prolongement de toutes ces initiatives, nous avons envisagé la mise en place d'une plateforme d'écoute des 550 000 élus territoriaux sur les textes les plus importants ou sur des questions d'actualité.

Il y a peu, la mission d'information sénatoriale sur la démocratie représentative a préconisé, à mi-chemin entre la démocratie représentative et participative, « une démocratie coopérative » : « une démocratie en continu » qui ne s'arrêterait pas au moment de l'élection, avec notamment la réactivation du droit de pétition, droit souvent méconnu et sans suite véritable.

Toutes ces initiatives illustrent notre volonté commune d'ouverture et d'association participative des citoyens dans le souci d'une véritable démocratie de proximité, mais sans remettre en cause la légitimité du mandat représentatif fondée sur le suffrage universel.

Pour un Sénat plus efficace, plus moderne, plus transparent

En plein accord avec les groupes, le Président Gérard Larcher a engagé une profonde réforme de nos méthodes de travail et de gouvernance.

Aujourd'hui, le Sénat, comme l'Assemblée nationale, doit faire face à un emballement des travaux législatifs, 3 000 amendements en commissions, 10 000 amendements en séance, quelque 1 000 heures de travail en commissions, puis en séance.

Premier objectif : nous devons siéger moins en séance publique pour mieux travailler en commissions et plus contrôler l'action gouvernementale ou évaluer les politiques publiques.

Et surtout trouver un temps parlementaire adapté à l'urgence des réformes économiques et sociales dont le pays a besoin.

« Chambre de réflexion » par définition, le Sénat doit veiller à la qualité de la loi c'est-à-dire à sa clarté et son accessibilité pour le citoyen. Pour cela, nous avons entamé plusieurs travaux de fond en vue de simplifier une législation devenue trop diffuse, empesée de dispositions réglementaires et qui complique à l'excès la vie quotidienne de nos concitoyens et de nos entreprises.

Second objectif : plus de transparence dans les comptes du Sénat et des groupes politiques.

Toutes les données sont désormais publiées sur notre site Internet, sans préjudice de la discussion que nous allons avoir sur les modalités d'exercice du mandat parlementaire dans le cadre du projet de loi dit de moralisation de la vie politique, annoncé par le Chef de l'Etat.

En conclusion, je soulignerai un paradoxe : les attentes de transparence et de déontologie sont peut-être encore plus fortes à l'égard du Sénat que pour l'Assemblée nationale.

Ainsi nous avons décidé la publication sur le site internet des déclarations d'activités et d'intérêts, bien avant l'Assemblée nationale.

Comme seconde chambre, nous avons un devoir de plus en plus exigeant d'exemplarité car il nous faut toujours démontrer que le Sénat tient une place essentielle dans le fonctionnement des pouvoirs publics. Il y va de la crédibilité institutionnelle du Sénat.

***Georges Wivenes, Président du Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg***

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, je me dois de remercier le Sénat de Slovénie pour l'excellente organisation et vous, Monsieur le Président, pour le chaleureux accueil que vous nous réservez à Ljubljana.

Avant de vous présenter, en quelques mots, les points forts de la réforme en cours du Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg, vous me permettrez de vous donner un bref aperçu des missions du Conseil d'État dans le processus législatif et du fonctionnement de l'institution.

Le Conseil d'État luxembourgeois, dont la création remonte à 1856, est une institution indépendante par rapport au Gouvernement et à la Chambre des députés, appelée à donner son avis sur l'ensemble des projets et propositions de loi et les amendements y afférents. Notre institution est investie de l'examen a priori de la conformité des projets et propositions de loi à la Constitution, aux conventions et traités internationaux, y compris au droit européen primaire et dérivé, et aux principes généraux du droit.

Le Conseil d'État dispose encore, dans le système unicaméral luxembourgeois, d'un droit de veto suspensif dans la procédure législative. La Constitution prévoit, en effet, que toutes les lois sont soumises à un second vote dans un intervalle d'au moins trois mois après le premier vote, à moins que la Chambre des députés, en accord avec le Conseil d'État n'en décide autrement. Ce droit de veto suspensif s'exerce par le refus du Conseil d'État d'accorder la dispense du second vote constitutionnel en raison d'une incompatibilité du texte en projet avec les normes de droit supérieures ou les principes généraux du droit. Cette période de réflexion supplémentaire vise avant tout à obvier aux inconvénients qui résultent de l'adoption précipitée de lois non suffisamment élaborées. Le refus de dispense n'empêche cependant pas la Chambre des députés de procéder à un vote définitif après trois mois. Le pouvoir de décision revient ainsi à la seule Chambre des députés, qui tire sa légitimité démocratique de l'élection de ses membres au suffrage universel.

Le Conseil d'État dispose, par ailleurs, d'un pouvoir sui generis en matière législative puisqu'il est appelé à attirer l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de nouvelles lois, voire de modifications à introduire dans les lois existantes.

Quant à sa composition, le Conseil d'État comprend vingt-et-un conseillers, dont onze au moins doivent être détenteurs d'un diplôme de master en droit. Les conseillers d'État sont nommés par le Grand-Duc et proposés alternativement par le Gouvernement, la Chambre des députés et le Conseil d'État. Au-delà du prédit nombre, des membres de la famille grand-ducale peuvent également être nommés par le Grand-Duc pour faire partie du Conseil d'État.

Pour en revenir au thème actuel de cette 18<sup>ème</sup> réunion, je tiens à vous exposer brièvement les éléments principaux de la réforme précitée du Conseil d'État luxembourgeois.

Au Luxembourg, la Constitution fait actuellement l'objet d'une procédure de révision. Dans les textes proposés, le Conseil d'État est consacré comme organe constitutionnel particulier. Ses missions dans le processus législatif sont maintenues. Son rôle particulier dans le contrôle de conformité des lois en projet avec les normes de droit supérieures reçoit une assise constitutionnelle.

La réforme de la loi organisant le Conseil d'État a été menée parallèlement aux travaux sur la révision constitutionnelle. La dernière version du projet de loi a été arrêtée par la commission parlementaire compétente et devrait être votée, en première lecture, dans un avenir très proche.

Il s'agit de la troisième réforme d'envergure du Conseil d'État depuis sa création et constitue, après celles de 1961 et 1996, la plus incisive au niveau de la nomination de ses membres et de son organisation.

L'objectif de « démocratisation » de l'institution, déjà poursuivi lors de la réforme en 1961, a alimenté les débats à l'origine de la présente réforme. De nombreux partis politiques ainsi que la presse ont soulevé avec constance des critiques quant au mode de désignation des conseillers et exigé que le Conseil d'État soit doté d'une représentativité politique accrue et transparente.

Il a ainsi été question, dans une proposition de loi, émanant d'un député en 2015, de remplacer le système actuel de nomination des conseillers d'État par un système où l'ensemble des candidats seraient proposés directement et exclusivement par la Chambre des députés.

Le Gouvernement, qui a déposé quelques mois plus tard un projet de loi a toutefois préféré maintenir le système actuel. La commission parlementaire en charge de la réforme du Conseil d'État a suivi le projet gouvernemental, tout en assurant une représentativité équitable des courants politiques représentés au parlement.

Le remplacement d'un conseiller d'État se fera donc toujours alternativement sur proposition d'un candidat proposé soit par le Gouvernement, soit par le Conseil d'État ou la Chambre des députés. Lors de la désignation du candidat en question, l'autorité investie du pouvoir de proposition devra cependant veiller à ce que la composition du Conseil d'État tienne compte des partis politiques représentés à la Chambre des députés, à condition que ceux-ci aient obtenu au moins trois sièges au cours de chacune des deux dernières élections législatives.

Dans le cadre du débat sur la réforme du Conseil d'État, le Gouvernement, sur initiative du Conseil d'État, a fait ancrer dans le projet de loi une pratique consistant dans l'établissement, par le Conseil d'État, d'un profil portant sur les qualifications et expériences professionnelles recherchées du futur conseiller d'État. En effet, le pouvoir du Conseil d'État réside dans la qualité de son travail et, partant, dans le professionnalisme et la rigueur de raisonnement des membres qui le composent.

De surcroît, il est prévu d'introduire une représentation plus équitable entre hommes et femmes lors de la désignation du candidat et de ramener la durée du mandat du conseiller d'État de quinze à douze ans. Le mandat du président est, quant à lui, limité à une durée maximale de trois ans non renouvelable.

Dans le cadre de cette réforme, il est également prévu d'étendre et d'améliorer le mécanisme de concertation interinstitutionnel. Les liens entre le Conseil d'État et la Chambre des députés ne se pratiqueront désormais plus par l'intermédiaire du Gouvernement, mais seront directs. La future loi instituera encore la pratique du dépôt simultané des projets de loi d'origine gouvernementale au Conseil d'État et à la Chambre des députés.

La publicité des travaux et des votes au sein du Conseil d'État a également fait l'objet de discussions. Les partis politiques se sont ainsi prononcés en faveur d'une transparence accrue dans les prises de position du Conseil d'État, ce qui s'est traduit par la publicité des votes. Les résolutions du Conseil d'État devront à l'avenir indiquer, sans identification, le nombre de conseillers d'État ayant voté en faveur ou contre un avis ou une décision du Conseil d'État.

Il va sans dire que la configuration et le rôle actuels du Conseil d'État sont l'aboutissement d'une évolution séculaire. La réforme actuelle essaye de trouver un équilibre entre deux visions, qui remontent à l'origine du Conseil d'État luxembourgeois, à savoir une institution relevant à part entière du pouvoir législatif, d'une part, et un conseil juridique politiquement neutre rattaché au pouvoir exécutif, d'autre part.

Je vous remercie de votre attention.

**Ankie Broekers-Knol, Présidente de la Première Chambre des États généraux des Pays-Bas**

Hier, nous avons discuté de la question de savoir s'il est souhaitable de créer un Sénat européen au sein de l'Union européenne pour combler le fossé entre l'Europe et ses citoyens. J'ai exprimé l'opinion que la création d'une autre institution politique au niveau européen à côté des institutions déjà existantes rendrait le processus décisionnel plus compliqué qu'il ne l'est déjà et ne contribuerait pas à rétablir la confiance des citoyens dans le fonctionnement démocratique de l'Union européenne. Je vous ai dit que, à mon avis, le cœur du problème réside dans le que fait l'Union européenne fasse les bons choix en fonction des besoins et des désirs des citoyens et de ce qu'ils attendent de l'UE et de leurs gouvernements nationaux. Je pense que nous pouvons tous être très heureux de la réaction unanime de l'Union européenne démontrée hier face au retrait du président Trump de l'accord de Paris sur le climat. Ce que nous partageons en tant que membres de l'Association du Sénat européen est un cadre constitutionnel dans nos pays caractérisés par un système bicaméral. Aussi sceptique que je sois de créer un Sénat au niveau de l'UE, je suis résolument convaincue que, dans le système démocratique de mon pays, les Pays-Bas, le Sénat, le «Eerste Kamer der Staten-Generaal», a un rôle important à jouer, un rôle distinct de l'autre Chambre au Parlement, du 'Tweede Kamer der Staten-Generaal'.

La fonction principale du Sénat aux Pays-Bas est de donner une opinion générale sur un projet de loi à la fin de la procédure législative. Le Sénat n'a pas le pouvoir de modifier un projet de loi. Toutefois, il est possible de rejeter un projet de loi et, dans cette mesure, il a le dernier mot. La force particulière du Sénat néerlandais réside dans son plein veto sur toute proposition législative.

Ce qui a rendu le travail au Sénat particulièrement difficile au cours des dernières années, c'est le fait que la coalition gouvernementale (le Cabinet Rutte II), basée sur le parti populaire libéral VVD et le parti social-démocrate PvdA, après les élections du Sénat de 2015 ne disposait que de 21 des 75 sièges que le Sénat compte. Bien que les partis de la coalition au Sénat ne donnent jamais leur soutien aux propositions du gouvernement, ils sont bien sûr plus enclins à regarder favorablement ces propositions que les partis d'opposition. Au cours des deux dernières années, le gouvernement a dû travailler très dur pour atteindre une

majorité pour chaque proposition légalement proposée au Sénat. Cela a rendu le débat au Sénat très animé et le dualisme entre le gouvernement et le Sénat a connu plus de succès qu'auparavant. Avec des majorités différentes, le gouvernement a réussi à terminer la majeure partie de son programme législatif, et de nouvelles lois importantes ont été adoptées, par exemple dans le domaine des affaires sociales, des pensions, des impôts, de l'environnement, de l'éducation, des médias, de la justice et de la sécurité.

Une question d'actualité au Sénat a été la ratification de l'accord d'association entre l'Union européenne et l'Ukraine. Vous avez peut-être entendu dire que les Pays-Bas étaient le seul État membre de l'UE qui n'avait pas encore approuvé l'Accord. En 2015, les deux chambres du parlement néerlandais ont adopté une loi afin de ratifier l'accord d'association. En avril 2016, cette ratification a fait l'objet d'un référendum consultatif national, qui n'avait jamais été utilisé auparavant. Même si 32% des électeurs ont participé au référendum, la majorité des électeurs ont voté contre l'accord d'association. Le gouvernement néerlandais a ensuite procédé à une déclaration politique des membres du Conseil européen qui a donné une autre explication de l'accord d'association. Grâce à cette déclaration, le gouvernement espérait répondre aux préoccupations exprimées par le public néerlandais lors du référendum consultatif.

Le 23 mai 2017, le Sénat a tenu un débat en plénière avec le Premier ministre Rutte et le Ministre des affaires étrangères, Koenders, sur l'accord d'association entre l'Union européenne et l'Ukraine. Le débat au Sénat portait sur la question de savoir si la déclaration politique faite par les dirigeants gouvernementaux au sein du Conseil européen est une réponse adéquate aux résultats négatifs du référendum et quel est le statut juridique de cette déclaration politique. Les intervenants du débat ont également discuté des conséquences de l'accord d'association pour l'Ukraine et de ses relations avec l'UE et la Russie.

Mardi dernier, le Sénat des Pays-Bas a approuvé l'accord d'association entre l'Union européenne et l'Ukraine. Ce qui était particulièrement intéressant, c'est que le gouvernement a réussi à convaincre une grande majorité du Parti démocrate-chrétien (CDA) qui, à la Chambre des représentants à l'unanimité, avait rejeté l'approbation, pour voter en faveur du projet de loi. Cet exemple démontre qu'avec de

solides arguments, le gouvernement peut recevoir le soutien du Sénat, malgré la très faible base de la coalition au Sénat.

En mars, nous avons eu des élections à la Chambre des représentants. Le résultat fut un panorama politique très diversifié. Douze groupes politiques sont représentés à la Chambre. Mon parti, le parti libéral, a perdu quelques sièges mais - avec environ 22% des votes - est resté de loin le plus grand parti. Le plus grand échec fut pour les sociaux-démocrates : ils ont perdu 29 sièges et ils sont passés de 38 à 9 sièges. En ce moment, les négociations pour une nouvelle coalition gouvernementale sont en pleine effervescence. Pour obtenir une majorité à la Chambre, une nouvelle coalition aura besoin au moins du soutien de quatre groupes politiques. Les négociateurs se pencheront également sur la division des sièges du parti au Sénat afin d'éviter que la nouvelle coalition n'y ait encore une majorité.

Nous vivons des moments passionnants dans la politique néerlandaise. Le Sénat des Pays-Bas avec 75 sénateurs à temps partiel, un personnel modeste et un budget modeste, a maintenu sa position relativement puissante, liée au plein droit de veto qu'il a sur chaque proposition législative. En se concentrant toujours sur la qualité, la faisabilité et la force exécutoire des projets de loi, le Sénat a conservé son rôle distinct dans notre système parlementaire et je suis convaincue que ce rôle sera poursuivi pendant de nombreuses années à venir.

## ***Stanislaw Karczewski, Président du Sénat polonais***

Le bicamérisme étend le processus législatif à au moins trois lectures, mais je suppose que par « temps », nous devrions plutôt comprendre le jour présent. D'autre part, il est clair que la deuxième chambre n'est pas censée effectuer les mêmes tâches que la première ou agir de la même manière que la chambre basse. Or, l'existence du sénat n'est pas une perte de temps. La deuxième chambre est également utile comme principe de *vacatio legis*. Ou comme multiples instances de pouvoir judiciaire.

Les sénats acceptent diverses tâches et responsabilités particulières. En Pologne, c'est la conservation de la diaspora polonaise. Cependant, essayer de justifier notre propre existence ne peut pas être notre tâche principale. Ce sont des questions secondaires et particulières.

Du point de vue commun des chambres hautes, il n'y a qu'un seul enjeu de temps : la crise du principe de la séparation des pouvoirs, qui est la crise de la démocratie en général. Lorsque le législatif nomme principalement le pouvoir exécutif parmi ses membres, une deuxième chambre judicieusement conçue peut assurer l'équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Tous les enjeux restants - sans aucun doute nombreux et difficiles ! - s'intéressent également aux chambres basses et il n'est pas nécessaire de se concentrer sur elles pour le moment. Concentrons-nous sur ce qui dépend vraiment de nous et sur quoi personne ne peut nous remplacer.

L'utilisation complète des possibilités offertes par l'existence même d'une chambre haute enracinée dans la tradition constitue un enjeu de notre époque. Au cours de la transformation politique en Pologne, le simple fait que le Sénat n'ait existé s'est avéré être une pièce manquante pendant l'organisation du compromis politique de la Table ronde. Un Sénat conçu à partir de zéro ne sert pas aux fins escomptées. C'est pourquoi avoir une deuxième chambre est sans doute un trésor qui ne devrait pas être abandonné.

Une chambre haute peut et doit refléter quelque chose de plus qu'une simple majorité politique. Elle peut alors avoir une approche complètement différente de

plusieurs problèmes. Les chambres hautes doivent, dans la mesure du possible, différer des chambres basses. En Pologne, nous sommes seulement au début de la route vers une fonctionnalité optimale du Sénat. Jusqu'à l'adoption de la constitution en 1997, le Sénat polonais avait le droit de veto sur les projets de loi du Sejm et, dans ce sens, a exercé le rôle de président. De nos jours, nous cherchons les moyens de sortir de l'ombre du Sejm. La première étape, qui ne nécessite pas d'amendements à la Constitution, adopte une nouvelle loi électorale pour le Sénat fondée sur des circonscriptions uninominales. Le résultat de cette modification a été d'une part une majorité plus distincte du parti au pouvoir dans la chambre haute, et d'autre part, une plus grande indépendance des sénateurs, qui sont sans équivoque identifiables avec leur circonscription et pas uniquement avec leur parti. La prochaine étape sur la façon d'optimiser le rôle politique du Sénat en République de Pologne devrait être la séparation des dates électorales du Sejm et du Sénat et d'établir une durée différente de leurs mandats. Il semble que les élections partielles tenues tous les deux ans puissent être une bonne solution - comme c'est le cas en France et en République tchèque.

Mesdames et Messieurs,

Rien de ce qui concerne les sénats nous est étranger au Sénat polonais. En tant que chambre dont la raison d'être est souvent remise en question, nous écoutons très attentivement chaque fois que quelqu'un parle du rôle et de l'importance des chambres hautes. Surtout en Europe. Un argument avancé contre l'existence du Sénat en Pologne est qu'elle n'est pas un État fédéral. Cependant, ce fait ne doit pas conduire à une réticence à la notion de Sénat comme outil politique utile. La pluralité des dimensions de la représentation est saine et bénéfique pour la démocratie. Il existe plusieurs types possibles de chambres hautes. Leur dénominateur commun est différent de celui de la chambre basse. Par conséquent, le soi-disant bicamérisme parfait, c'est-à-dire un système dans lequel les deux chambres ont des droits égaux, devrait constituer un point de repère négatif pour nous. Un excès de pouvoir ne serait pas efficace pour nos sénats.

La pluralité des formes et des niveaux de représentation favorise le développement de la société civile. À l'heure actuelle, j'aimerais citer le secrétaire général du Sénat de la République française Alain Delcamp:« Les arguments présentés contre

l'établissement d'une deuxième chambre concernant les problèmes du bicamérisme en général : la deuxième chambre risque de doubler les efforts, les retards dans le processus décisionnel ; aussi les problèmes de sa légitimité et les difficultés liées à la détermination de la portée de ses pouvoirs sont soulevés. Comme d'habitude, le plus grand bénéfice du bicamérisme est négligé ici : dans ce moment historique où les sociétés deviennent de moins en moins homogènes, une représentation diversifiée permet aux institutions démocratiques d'être plus pertinentes " .

Après le Brexit, la dimension parlementaire de l'UE reste sans l'expertise de la Chambre des Lords. C'est une grande perte pour tous les parlements de l'UE. Aucun autre État membre n'a un organe développé sur la base de l'expérience et de la compétence. Puisque le porte-parole des Lords n'est pas parmi nous aujourd'hui, nous pouvons parler ouvertement de certains problèmes. On peut dire notamment que la Chambre des Lords est le seul véritable sénat parmi nous. Qu'est-ce que ça veut dire ? Cela signifie que la Chambre des communes est un parlement si efficace, une institution démocratique si crédible et fiable que les citoyens du Royaume-Uni (avec son monarque) peuvent se permettre de maintenir la deuxième chambre antidémocratique, mais utile.

En guise de conclusion et quelque peu contraire à mes réserves antérieures, j'aimerais mentionner un certain projet modeste que nous souhaitons entreprendre avec les chambres hautes de la France et de l'Allemagne. Cela constituera notre contribution à faire face à des problèmes spécifiques des temps actuels. Au format Weimar, nous voulons essayer d'analyser les menaces liées à la cybercriminalité et à la haine en ligne. Nous soupçonnons que la haine et le piratage en ligne pourraient être les deux côtés d'une même pièce. Par conséquent, dès cet automne, nous prévoyons de constituer le premier séminaire conjoint de parlementaires et d'experts sur ce sujet avec la participation d'auditoires, y compris des jeunes et des organisations non gouvernementales, organisé sous les auspices de trois sénateurs de Weimar. Bien sûr, vous pourrez le suivre en ligne. Je saisis cette occasion aujourd'hui pour vous inviter fortement à le faire.

## ***Calin Popescu-Tariceanu, Président du Sénat roumain***

C'est en effet une excellente occasion pour nous tous aujourd'hui de réfléchir sur ce qui est encore considéré comme un sujet significatif à l'ordre du jour de tout État démocratique dans le monde. Comment décrire le mieux le rôle et les fonctions des chambres hautes du Parlement face aux enjeux imposés par des temps difficiles et compliqués pour nos pays ? C'est une question essentielle pour le bon fonctionnement de nos démocraties, qui nécessite une approche globale. Dans ce contexte, je crois personnellement que notre réunion nous fournit le cadre institutionnel parfait pour un débat fructueux sur la façon dont les deuxièmes chambres pourraient avoir une nouvelle importance politique dans la crise actuelle de la démocratie représentative.

Peut-être l'argument le plus convainquant pour expliquer l'importance des secondes chambres dans le processus législatif est l'anecdote de la « soucoupe sénatoriale ». Je la mentionne chaque fois que cela est approprié en raison de sa pertinence. Il est dit qu'à son retour, Thomas Jefferson qui était en France pendant la Convention constitutionnelle a rencontré George Washington pour le petit-déjeuner. L'histoire explique que Jefferson a demandé à Washington pourquoi la Convention, présidée par Washington lui-même, avait accepté une deuxième chambre, le Sénat. Jefferson avait protesté contre la création d'une législature avec deux chambres. Washington a prétendument demandé "pourquoi avez-vous versé du café dans votre soucoupe ?", "Pour le refroidir" a répondu Jefferson, "ma gorge n'est pas en laiton". De même, Washington a expliqué "nous versons une loi dans la soucoupe sénatoriale pour la rafraîchir". Cependant, il n'y a aucune preuve qu'une telle conversation entre Jefferson et Washington ait eu lieu, l'histoire de la « soucoupe sénatoriale » nous explique le rôle naturel de toute chambre haute, qui consiste précisément à « rafraîchir » les décisions du corps législatif.

Ainsi, en regardant attentivement l'arrangement constitutionnel américain, nous comprendrons qu'il incarne le principe de la modération investi traditionnellement à la Chambre haute. La démocratie américaine a conçu le bicamérisme comme un sous-ensemble d'un principe constitutionnel différent, celui de la division du pouvoir. La raison d'être est que le pouvoir illimité tend à corrompre les individus ou les groupes qui y sont investis. Par conséquent, le pouvoir doit être limité. La seule méthode de

limitation satisfaisante est de diviser le pouvoir entre différents corps avec une sorte d'examen des actions de chacun. Seul le respect, sinon la peur d'un autre pouvoir, peut contenir le pouvoir. Pour que le système dure, la division se fait entre les institutions, et non entre les personnes.

Chers collègues,

Réfléchissons un instant sur la question suivante :

Comment les deuxièmes chambres pourraient-elles s'efforcer et enfin atteindre une nouvelle importance politique dans le contexte des enjeux complexes actuels auxquels sont confrontées nos démocraties ? Afin de fournir la meilleure réponse possible à cette question sémantique, je vais d'abord examiner l'histoire du bicamérisme roumain et ses enjeux permanents, et expliquer en même temps le rôle crucial qu'a eu le Sénat. Deuxièmement, je ferai de mon mieux pour réfléchir à la manière dont les chambres hautes en général pourraient s'engager dans une nouvelle mission importante.

Le bicamérisme roumain a une histoire intéressante et stimulante. La tradition du forum représentatif dans l'arrangement constitutionnel prend ses racines historiques et politiques dans une assemblée unicamérale. L'idée d'une deuxième chambre n'a été introduite qu'au XIXe siècle par le Règlement organique se référant aux relations entre les assemblées législatives, comme l'indique le Statut de développement de la Convention de Paris, ainsi que les Constitutions de 1866 et 1923, qui indiquent que le Sénat avait moins de pouvoir attribué que la chambre basse. Par conséquent, en matière budgétaire, le pouvoir de l'Assemblée électorale et, respectivement, de l'Assemblée adjointe, dans un régime constitutionnel institué par les Constitutions de 1866 et 1923, a dépassé celui du Sénat. La véritable égalité entre les deux assemblées en matière législative n'a été établie que par la Constitution de 1938.

Au cours des vingt-cinq dernières années, le bicamérisme roumain a été soumis à deux arrangements successifs. En 1990, il y a eu un retour à un Parlement bicaméral, une solution appliquée par l'Assemblée constituante de 1991. Psychologiquement, c'était la réaction naturelle du rejet du mode socialiste d'organiser le pouvoir législatif dans un système unicaméral ; sur le plan politique, ce fut le résultat du retour à la vie politique de certains partis ayant des liens historiques

avec un Parlement bicaméral. Aujourd'hui, le pouvoir législatif de la Roumanie est conféré par une législature bicamérale composée de la Chambre des Députés et du Sénat. La Chambre des députés est composée de 402 députés, tandis que le Sénat est composé de 168 sénateurs. Les députés et les sénateurs sont élus lors du même cycle d'élections législatives, par un vote universel, égal et direct pour un mandat de quatre ans. Le bicamérisme roumain constitue un exemple assez rare en Europe d'un bicamérisme symétrique dans lequel les deux chambres représentent la même population.

Il est très important que, depuis 2007, le Sénat roumain ait été confronté à un enjeu qualifié de populiste. En 2009, à l'initiative du Président de la Roumanie, un référendum non obligatoire a eu lieu sur la modification de la taille et de la structure du Parlement d'un groupe bicaméral à une assemblée unicamérale avec un maximum de 300 sièges. Avec une majorité de 77,78% (participation de 50,95 pour cent), les électeurs ont approuvé l'abolition implicite du Sénat. Cependant, il n'y a pas de contrainte constitutionnelle à la mise en œuvre d'un tel résultat. Depuis, l'abolition du Sénat est restée à l'ordre du jour d'un certain nombre de groupes de pression populistes.

Tout analyste pragmatique et observateur de la vie parlementaire ne peut pas nier de nos jours que le bicamérisme est encore confronté à des critiques sans fondement et arbitraires. L'idée d'une "chambre répliquée" dans l'organisation du Parlement à deux niveaux doit être examinée en relation avec l'intensité de la vie sociale et, en particulier, avec la dynamique du changement dans une société en transition, donc instable en termes d'intérêts sociaux et de soutien politique. La critique, de ce point de vue du bicamérisme n'a pas tardé. Comme prévu, la critique n'est pas venue de juristes, mais de groupes populistes ou de politiciens, intéressés uniquement par l'aspect institutionnel du pouvoir et sa manifestation par des décisions politiques.

Certains spécialistes avec lesquels je suis en désaccord affirment que le bicamérisme est tombé des bonnes grâces des états unitaires, car il n'est plus recommandé pour ses avantages, même si, pour diverses raisons, certains de ces États l'ont conservé. Dans certains pays européens, on trouve un bicamérisme égalitaire, car les Chambres (la Chambre des députés et le Sénat) sont élues par suffrage universel direct et ont des attributions quasi identiques. Dans d'autres pays,

bien qu'il y ait des différences quant aux moyens de recruter les députés et les sénateurs (le Congrès des députés est élu par suffrage direct, alors que le Sénat combine le suffrage direct au niveau régional pour la plupart des mandats avec l'élection du reste des mandats des Assemblées législatives des communautés autonomes), les Chambres partagent les mêmes prérogatives.

Dans un Etat unitaire, le bicamérisme est justifié dans la mesure où les deux Chambres ont des rôles et des fonctions différentes. Si une telle différenciation est souhaitée, on trouvera un système de recrutement qui offre à chaque Chambre sa propre légitimité, selon le rôle et les fonctions qui ont été décidés pour chacun. Si les deux Chambres ont des légitimités similaires, elles devront avoir des pouvoirs et des rôles semblables. Au plus, une proposition législative peut être discutée par une chambre, puis améliorée par l'autre, selon la même procédure. Le principe constitutionnel du bicamérisme oblige les deux chambres législatives à examiner les dispositions de la loi adoptée par le Parlement.

Pour moi, le modèle théorique du bicamérisme consiste à combiner deux niveaux, parfaitement équilibrés et compatibles avec la démocratie : l'élection d'une chambre haute, peut-être numériquement inférieure, représentant les intérêts locaux et territoriaux. Un tel modèle serait plus fonctionnel et permettrait un processus législatif plus attentif et une représentation plus réussie au Parlement des intérêts particuliers des communautés territoriales, tant au niveau législatif que dans les relations entre les élus et leurs circonscriptions électorales. Bien sûr, rien ne peut empêcher un changement dans la loi constitutionnelle afin de modifier la manière dont le Parlement est organisé en Roumanie. On peut diriger ce changement soit vers une tradition historique unicamérale, soit pour changer le système de recrutement des sénateurs et modifier certaines prérogatives constitutionnelles de la Chambre haute.

Par conséquent, en s'appuyant sur ces observations et les leçons tirées des évolutions difficiles dans l'histoire de nos démocraties, nous devons saisir toutes les occasions de défendre les hauts fonctionnaires contre les phénomènes populistes tout en favorisant à la fois l'importance du bicamérisme.

Chers collègues,

J'aimerais profiter de l'occasion pour renouveler mon invitation à la 19ème réunion de l'Association des Sénats d'Europe, qui sera accueillie par le Sénat de Roumanie les 14 et 15 juin 2018.

Ce sera en effet un grand privilège pour nous de vous accueillir dans mon pays l'année prochaine, lorsque nous célébrerons le centenaire de l'état moderne roumain. Nous sommes impatients de vous rencontrer à Bucarest !

***Nikolay Fedorov, Premier vice-président du Conseil de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie***

En tant que processus visant à transformer les acteurs interdépendants - les États-nations - en un ensemble unifié, la mondialisation a façonné une réalité historique fondamentalement différente dans laquelle il devient de plus en plus difficile de séparer les problèmes nationaux des problèmes transfrontaliers (nationaux et mondiaux) : le réchauffement climatique, la pollution de l'eau, les migrations, la faim, les violations des droits des minorités ethniques. Ces problèmes nationaux sont-ils importants ? Cela dépend. L'émergence d'un contexte mondial pour chaque problème national, ainsi que les implications internationales pour pratiquement toutes les mesures prises au niveau national, impliquent que ces deux dimensions doivent également être présentes dans le travail du Parlement. Cela signifie, entre autres choses, que le développement d'une coopération interparlementaire est une condition nécessaire à l'amélioration des activités des sénateurs nationaux.

Ceci est particulièrement important car les fonctions et les objectifs des chambres hautes s'élargissent régulièrement. Leur rôle dans la vie politique, sociale et économique des États, ainsi que leur profil en tant qu'acteurs actifs dans les relations internationales et interparlementaires, augmentent.

La récente attaque terroriste sanglante à Manchester a tragiquement et clairement démontré que le terrorisme est l'un des principaux problèmes de l'ère moderne, que les parlements de toutes les nations devraient vaincre en se mobilisant tous. Le monde est confronté à un enjeu sans précédent. Aucune nation, même puissante, ne peut relever ce défi seule. Et ni une seule nation ni ses citoyens ne peuvent être protégés à 100% contre de nouvelles attaques par cet ennemi mondial.

Aujourd'hui, les chambres hautes des parlements sont confrontées à la tâche cruciale de lutter contre ce mal, car ce sont souvent ceux qui exercent des pouvoirs spéciaux de lutte contre le terrorisme.

Le Conseil de la Fédération a utilisé ces pouvoirs pour consentir au Président de la Fédération de Russie à utiliser les forces armées nationales du pays pour lutter contre les groupes terroristes en Syrie. La Russie a répondu à une demande du président de la Syrie Bashar al-Assad d'aide militaire à son pays. Je tiens à souligner

que, contrairement à beaucoup d'autres pays, nous utilisons nos troupes en Syrie pour des raisons entièrement juridiques, car, en vertu du droit international, il n'y a que deux raisons juridiques d'utiliser la force à l'étranger : soit à la demande des autorités légitimes d'un Etat souverain ou par mandat du Conseil de sécurité de l'ONU.

De nombreuses attaques terroristes dans plusieurs villes, y compris Saint-Pétersbourg, Stockholm, Londres, Paris, Tanta, Alexandrie et maintenant à Manchester, ont montré que la tâche de joindre nos efforts doit faire passer le problème que les États veulent traiter eux-mêmes en une condition nécessaire pour obtenir la victoire sur un ennemi commun, une condition sine qua non.

Le Conseil de la Fédération a proposé la création d'une coalition parlementaire antiterroriste. Cette idée est conforme à l'initiative relative à la mise en place d'une large coalition antiterroriste proposée par le Président de la Fédération de Russie Vladimir Poutine à la 70e session de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Je vous demande d'appuyer notre proposition d'unir nos efforts pour lutter contre le terrorisme. C'est au niveau des parlements que les mesures antiterroristes doivent être plus activement discutées et coordonnées, car ce sont les parlements qui exercent des pouvoirs législatifs suprêmes dans leur pays d'origine.

Développer la démocratie parlementaire et renforcer les fonctions de la politique étrangère des chambres hautes devraient devenir une réponse appropriée aux défis de notre temps. Avec une condition très importante : le dialogue interparlementaire ne doit pas être artificiellement obstrué, car c'est un dialogue entre ceux à qui les gens - la source du pouvoir dans n'importe quel état - ont délégué leur autorité. C'est pourquoi nous nous opposons fermement aux sanctions ou aux restrictions sur les relations interparlementaires.

Aujourd'hui, les députés russes participent avec succès aux activités de diverses organisations parlementaires internationales. L'adoption d'une résolution proposée par la délégation russe à la 136e Assemblée de l'Union interparlementaire à Dhaka a été une étape majeure. La résolution stipule que les considérations humanitaires ne peuvent constituer un motif pour le changement forcé de régimes légitimes. Les députés d'autres pays ont exprimé leur soutien à notre résolution sur le rôle des

parlements dans la prévention des interférences externes dans les affaires des États souverains. Nous espérons que cette position commune sera traduite dans la pratique.

La contribution des chambres hautes au dialogue interparlementaire et au renforcement de la confiance entre les pays et les peuples a été considérable.

Dans un contexte de soi-disant sanctions, la coopération internationale dans la sphère parlementaire reste essentiellement la seule chaîne publique disponible pour engager un dialogue avec nos partenaires internationaux. Nous continuerons à utiliser la scène internationale pour établir une coopération constructive avec nos collègues internationaux afin de rechercher des réponses communes aux enjeux communs ; cela ne signifie pas que nous essayons de surmonter une sorte d'« isolement », qui est impossible dans un monde globalisé, mais cela représente notre part de responsabilité pour résoudre les problèmes internationaux.

Je voudrais souligner la dimension sociale et humaine de notre travail. Dans un monde en évolution rapide où l'information est souvent déformée pour servir les intérêts politiques, l'ouverture ou la « transparence » des activités des chambres hautes joue un rôle particulièrement important. Une information précise sur ce que le Parlement fait est fondamentale pour développer et maintenir une compréhension mutuelle avec la société civile.

Au cours des dernières années, le Conseil de la Fédération a fait de sérieux efforts pour s'assurer que l'information sur notre travail est facilement disponible. Il y a quatre ans, à l'initiative de notre chambre, la première chaîne de télévision parlementaire de Russie - Vmeste-RF - est passée à l'antenne. L'audience s'est déjà développée à des dizaines de millions de téléspectateurs.

Nous utilisons des capacités et des technologies modernes et mettons en place des moyens pratiques et accessibles de partage d'informations. Le site Web de la chambre a également été complètement révisé et est maintenant interactif. Des pages personnelles ont été créées pour les membres du Conseil de la Fédération afin de fournir au public des informations permanentes sur leur travail. Toutes les réunions de la chambre sont diffusées en direct.

Il est important pour le public de se renseigner sur les décisions prises par le Conseil de la fédération et de constater les résultats tangibles de nos efforts. Recevoir des informations objectives et à jour sur les activités du parlement et des autres organes gouvernementaux est un droit irrévocable des citoyens d'un pays et une garantie de la légitimité du gouvernement.

La qualité des lois adoptées par les parlements est particulièrement importante.

Le Conseil de la Fédération participe à toutes les étapes du processus législatif. Ainsi, nous travaillons sur les projets de loi avec la chambre basse du Parlement dès le moment où ils sont déposés, ce qui nous aide à effectuer un contrôle de qualité dès les premières étapes et à identifier puis à résoudre tout problème avant que les lois adoptées par la Douma d'Etat n'atteignent la chambre haute.

Pour discuter de questions particulièrement importantes, nous organisons des auditions parlementaires, des tables rondes ou des réunions d'organes consultatifs rattachés au Conseil de la Fédération et à son Président.

Le Conseil de la Fédération est également très sérieux au sujet du suivi des pratiques d'application, y compris l'amélioration de la législation et de l'application de la loi et l'élaboration de recommandations visant à accroître l'efficacité de l'exécution des lois.

La fonction de contrôle parlementaire devient de plus en plus importante pour le travail des organes gouvernementaux représentatifs.

La Russie dispose d'une loi spéciale sur la surveillance parlementaire, qui énonce les principaux mécanismes de sa mise en œuvre. Le Conseil de la Fédération est l'un des principaux acteurs du contrôle parlementaire.

Par exemple, dans le cadre de son « heure du gouvernement », chaque réunion de la Chambre entend les rapports des ministres ou organismes gouvernementaux et adopte des résolutions sur des questions importantes pour notre pays. Notre chambre entend également des rapports du Procureur général, des présidents de la Banque de Russie et de la Chambre des comptes. Tout cela a créé un mécanisme efficace de contrôle et de contrepartie dans le système gouvernemental de l'État.

Le rôle des chambres hautes en tant que garants de la stabilité politique se développe également dans les circonstances actuelles.

Le Conseil de la Fédération est particulier dans la mesure où il est politiquement neutre et se forme sur la base de la représentation régionale, plutôt que de l'affiliation du parti. Cela permet à notre chambre de rester un organe législatif exempt de conflits et de désaccords entre les partis et joue un rôle important pour assurer la stabilité constitutionnelle et la paix interethnique tant au niveau du pays qu'à l'étranger.

Nous croyons fermement que les députés doivent concentrer leurs efforts sur la prévention des conflits internationaux de toute nature. C'est l'idée provenant de la 137ème Assemblée de l'Union interparlementaire qui, à l'initiative du Conseil de la Fédération, aura lieu à Saint-Pétersbourg les 14 et 18 octobre de cette année.

Nous avons proposé un sujet de discussion : « De la diversité culturelle au pluralisme culturel pour l'amour de la paix et de la sécurité pour tous ». Je suis convaincu que le programme global et non conflictuel de l'Assemblée nous aidera à atteindre les résultats escomptés.

J'aimerais vous inviter à Saint-Pétersbourg, où nous promettons d'accueillir nos estimés invités de la manière la plus chaleureuse selon les habitudes de l'hospitalité traditionnelle russe.

***Pio Garcia-Escudero, Président du Sénat espagnol***

Salutations MM. Présidents, c'est un honneur pour moi de participer à la 18e réunion de l'Association des Sénats d'Europe, qui nous rassemble aujourd'hui en Slovénie. Pour cette raison, je souhaite exprimer mes premiers mots de remerciements au président du Conseil national pour l'excellente organisation de cet événement.

Le thème choisi traite des enjeux actuels auxquels sont confrontées les deuxièmes chambres parlementaires en Europe. Et cela nous ramène, en premier lieu et, inévitablement, au débat sur les réformes planifiées, étudiées ou élaborées dans chacun de nos pays pour renforcer l'efficacité politique des différents systèmes bicaméraux.

C'est une discussion utile pour nous tous, car cela nous aide à améliorer la compréhension de notre environnement et à tirer des leçons de différentes expériences. J'aimerais également ajouter quelques réflexions sur la grande importance de la transparence parlementaire.

Au sein du Sénat espagnol et dans presque toutes les législatures, des projets ont été mis en place au cours des deux dernières décennies pour étudier la possibilité d'une réforme de notre Chambre de représentation territoriale. Cela a également été le cas dans cette législature actuelle, où nous visons à regrouper et à poursuivre les travaux réalisés jusqu'à présent.

À ce jour, nos efforts ont porté sur la réforme des fonctions du Sénat dans un modèle de bicamérisme imparfait défini par notre texte constitutionnel. C'est-à-dire que les réformes maintiendraient la prévalence du Congrès en cas de divergence, mais amélioreraient la position du Sénat dans l'exercice de ses fonctions parlementaires, en particulier dans leur dimension territoriale.

Dans notre cas, nous commençons par le problème que les différences entre le Congrès des députés et les fonctions du Sénat ne sont pas suffisamment claires pour le public.

Cela se produit parce que le Sénat, selon sa définition constitutionnelle, devrait être la Chambre de la représentation territoriale et tend à reproduire dans son travail la même confrontation des blocs idéologiques qui se produit au Congrès des députés.

C'est une réalité qui joue logiquement contre le Sénat, en particulier dans un système parlementaire asymétrique tel que le nôtre. S'il y a un désaccord entre ces deux organes représentatifs, c'est le Congrès des députés qui prévaut toujours.

Je vous rappelle que la règle générale qui définit notre Constitution est que le Sénat, en deuxième lecture, peut imposer des véto ou des amendements aux textes législatifs qui lui sont soumis par le Congrès, avec un délai de traitement total de deux mois.

Cependant, lorsque le Sénat impose un véto à un projet de loi approuvé par le Congrès, cela peut être levé par la chambre basse qui peut l'annuler en ratifiant le texte initial à la majorité absolue, ou le ratifier à la majorité simple si deux mois se sont écoulés depuis le recours au véto.

En outre, si le Sénat introduit des amendements, ceux-ci peuvent être approuvés ou rejetés par le Congrès des députés à la majorité simple.

Sur cette base, dans le but de renforcer la position du Sénat dans la procédure législative, les lignes de réforme suivantes ont été envisagées dans le cadre d'une éventuelle réforme de la Constitution espagnole :

Tout d'abord, pour que les lois aient un développement autonome, le Sénat effectue une première lecture. En cas de divergence, la législation s'applique aux procédures de médiation entre les deux chambres.

Deuxièmement, le Sénat (et non le Congrès des députés, tel qu'il est maintenant) considère ou « accepte » les initiatives législatives proposées par les parlements des Communautés autonomes.

Troisièmement, établir des exigences plus strictes sur le Congrès des députés en cas de rejet des propositions du Sénat dans les procédures législatives ordinaires.

Il a également été proposé d'augmenter le temps de traitement du Sénat de deux à quatre mois dans les procédures législatives ordinaires.

Dans ce même objectif, la possibilité d'une discussion préalable des textes législatifs avant leur passage au Congrès des députés a été soulevée - en particulier lorsqu'ils

affectent des domaines tels que la santé, l'éducation et l'infrastructure qui relèvent des gouvernements autonomes.

Ce sont tous des problèmes mis sur la table, encore à préciser.

En tout cas, l'enjeu principal auquel le Sénat espagnol est confronté est la capacité de définir des canaux parlementaires qui augmenteraient le dialogue politique territorial entre les gouvernements autonomes et le dialogue avec le gouvernement central.

Pendant plus de vingt ans, nous avons eu un corps ad hoc dans la chambre, le Comité général des Communautés autonomes.

Ce comité a été conçu pour tenir des discussions générales sur la politique régionale et les questions sectorielles, toutes avec l'apport du gouvernement national. Il répond aux besoins spécifiques des gouvernements autonomes, qui n'ont pas la possibilité de participer à d'autres commissions, au Sénat ou au Congrès des députés.

Dans un état avec une organisation territoriale très décentralisée comme l'Espagne, il existe de nombreuses questions qui, en tout ou en partie, relèvent de la compétence des gouvernements autonomes. Par conséquent, la coopération et la coordination à plusieurs niveaux sont plus que pratiques – elles sont essentielles.

Notre Comité général des Communautés autonomes a été créé pour cette fin et offre d'excellentes possibilités. Malheureusement, nous n'avons pas encore pu en tirer profit.

Bien souvent, et comme dans bien d'autres cas, les institutions fournissent un cadre d'action, mais elles ont besoin de la volonté politique et de l'accord des acteurs politiques pour donner le meilleur d'elles-mêmes pendant la mise en œuvre. Nous devons continuer à progresser dans cette ligne directrice de travail.

Enfin, j'aimerais renvoyer brièvement à nos efforts de ces dernières années pour améliorer la transparence de notre Sénat dans deux aspects fondamentaux : d'une part, tout ce qui concerne les affaires économiques et administratives de nos opérations internes ; d'autre part, en ce qui concerne l'activité purement politique en tant que chambre parlementaire.

La désaffection politique des citoyens avec le fonctionnement des institutions démocratiques est une menace sérieuse que nous devons combattre fermement - en particulier ceux d'entre nous qui sont des représentants politiques.

Il faut éliminer la distance et le soupçon qui porte atteinte à la confiance, entravant la relation normale entre le régime politique et la société.

Ainsi, la façon dont les parlements abordent les citoyens est une question de la plus haute priorité en termes de ce qu'il peut apporter à la soi-disant « régénération démocratique » et la mise à jour des mécanismes représentatifs. Aussi, en raison de ce que cela signifie pour le renforcement de la légitimité du système politique.

À cette fin, le Sénat de notre pays a lancé un portail de transparence sur son site internet en 2014. Nous l'avons fait dans le cadre de la Loi sur la transparence et l'accès à l'information publique et à la bonne gouvernance, adoptée en Espagne il y a quelques années.

Ce portail est au cœur d'une nouvelle culture de transparence que nous avons renforcée. Nous l'appliquons quotidiennement, sur la base d'un vaste consensus parmi tous les groupes politiques représentés à la Chambre.

Notre objectif est de le rendre accessible et compréhensible à tous les citoyens, avec des informations à jour sur :

- l'activité parlementaire ;
- le budget, la planification des travaux et installations et les contrats conclus par la chambre ;
- les subventions reçues par les groupes parlementaires ;
- le régime de rémunération appliqué aux parlementaires, leurs déclarations d'actifs, leurs revenus et leurs mouvements nationaux ou internationaux.

Nous visons à étendre la transparence de cette façon. Et dans un développement plus récent, le Bureau du Sénat d'Espagne a récemment autorisé que tous les procès-verbaux de ses réunions soient publiés sur le Web et deviennent ainsi une question de connaissance publique.

À un moment où tant d'entre eux tentent de mettre en doute la validité de la démocratie parlementaire, il est vital que les sénateurs et les députés aboutissent tous deux à justifier leur valeur irremplaçable pour vivre ensemble dans la paix et la liberté.

C'est sans doute l'un des principaux enjeux de notre temps, et nous devons y faire face avec détermination et responsabilité. À cet effet, nous ne pouvons trouver meilleur allié que la transparence pour éliminer toute ombre d'un doute sur le travail que nous faisons au service de la société.

***Géraldine Savary, Vice-président du Conseil suisse des États***

Le Conseil des Etats suisse est heureux de participer aux assises annuelles des Sénats européens. Recevez les salutations de son président Ivo Bischofberger, empêché de nous rejoindre, et mes remerciements les plus sincères pour la chaleureuse hospitalité dont vous nous gratifiez.

Vous ne serez pas étonnés que je rompe d'emblée une lance, en cette journée de rencontre, en faveur du bicamérisme tel que nous le vivons en Suisse. Il ne peut guère en être autrement, venant d'une sénatrice pratiquant les charmes du bicamérisme helvétique depuis dix ans maintenant.

Je vous donne un exemple. Lors des dernières élections fédérales, l'Union démocratique du Centre, parti de la droite dure, a remporté l'élection au Conseil national, y créant ainsi une nouvelle majorité de droite. En revanche, il n'a pas progressé au Conseil des Etats ! Alors que nous sommes dans une politique de blocs au Conseil national, les équilibres politiques au Conseil des Etats sont restés à peu près les mêmes. Comme les membres du Conseil des Etats sont élus au système majoritaire, ils doivent parler au plus grand nombre, résister aux discours faciles, aux anathèmes, aux campagnes émotionnelles et aux effets de mode.

Je ne prétends pas que le Conseil des Etats représente mieux la population, mais étant proche et en représentant des cantons, il influe sur la législation de manière prépondérante. Les lois fédérales forgées dans le double creuset des représentants du peuple et des Etats ont toutes les chances de convaincre les électeurs, si d'aventure le référendum est lancé contre elles. Et en Suisse, la menace référendaire est permanente.

Oui, chers Collègues, aujourd'hui comme lors de la Révolution française, «représenter, c'est vouloir pour la nation ». Or, comme la loi est l'expression de la volonté générale, il faut légiférer pour vraiment représenter et il faut représenter pour vraiment légiférer.

Nul évidemment ne conteste que les parlementaires des Chambres hautes européennes ne soient, dans une manière qui leur est propre, des représentants de

la nation. Mais ont-ils en main tous les outils pour abattre leur part de l'ouvrage législative ?

Pour que les conseils participent équitablement à l'œuvre législative, ils doivent tous deux avoir l'initiative des lois et chacun d'eux doit voter définitivement sur la loi. Si les chambres se prononcent successivement, elles concourent au même acte sans y être associées. Elles ne participent pas ensemble à la même décision. Et du coup, leur responsabilité n'est pas engagée de la même façon.

Si le Sénat jouit des mêmes compétences législatives que la Chambre du peuple, il ne sera pas seulement plus puissant ; il renforcera aussi le statut du Parlement au sein des institutions étatiques. Le législatif pourra alors réellement faire contrepoids à l'exécutif et garantir la séparation des pouvoirs. En outre, si les sénats jouent leur rôle dès le commencement de l'élaboration des lois, ils pourront collaborer plutôt que s'opposer aux chambres basses.

Mais j'entends d'ici vos réserves : si les chambres ont sur toutes les questions la même compétence et la même autorité, cela ne mène-t-il pas tout droit au monocamérisme ? Non, je vous l'assure. Les deux conseils d'un système bicaméral efficace représentent des courants d'idées, des sensibilités politiques et des intérêts différents. Cela tient à leur base électorale.

Les Sénats sont prédestinés à porter la voix de la société civile et des régions. Ils favorisent aussi des coalitions inattendues et relaient le plus large éventail possible d'opinions. Si le bicamérisme reste la règle dans les pays les plus peuplés d'Europe, des Etats plus petits ont adopté le système à deux chambres en raison de leur structure décentralisée, de la diversité de leurs populations ou de leur tradition constitutionnelle, à l'instar de la Suisse.

J'ajoute que dans une Europe qui s'interroge sur elle-même, dans une Europe qui doit faire face à la mondialisation, à des populations en perte de repères, il faut plus que jamais donner voix aux régions, faire entendre les identités multiples qui composent un pays, une nation. Je suis sénatrice d'une région de plus de 700'000 habitants, qui parle français, qui abrite le comité olympique et 40 fédérations sportives. Le président du Sénat suisse, M. Ivo Bischofberger, est le représentant d'un canton composé de 30'000 habitants, qui parle allemand, et où les gens votent

à main levée, sur la place du village ! Et pourtant, sa voix et ma voix, au Conseil des Etats, ont le même poids ; et pourtant nos voix réunies ont la même valeur au sein de notre Parlement. Un Sénat fort constitue la garantie pour les régions et à leurs populations qu'elles sont entendues, et respectées.

Il est sain que les Chambres basses et hautes aient des approches contradictoires. Cette dialectique élève la qualité juridique des lois. Et dans ce dialogue intensif, la médiation entre les conseils, à travers les commissions mixtes, prend tout son sens.

En Suisse, actuellement, nous discutons âprement de l'avenir de nos retraites, comme vous toutes et tous, j'imagine, tant est grand le défi démographique dans nos pays. Lors de la session de printemps du Parlement suisse, le jeu du bicamérisme a fonctionné à plein régime. Le Conseil des Etats a proposé d'augmenter considérablement l'allocation mensuelle obligatoire afin d'adoucir le changement de régime. Précisons que l'assurance vieillesse est un acquis social majeur de l'après-guerre et que cette augmentation constitue la première augmentation depuis 20 ans. Et bien la solution du Sénat l'a emporté par 14 voix contre 12 lors de la conférence de conciliation. Et la Chambre du peuple a accepté le projet à une voix près, dans une logique de bloc contre bloc. Il y a un proverbe au Parlement suisse qui dit : il y a un terrain, deux équipes, 246 joueurs, mais c'est toujours le Conseil des Etats qui gagne...

Le coût du Parlement est aussi contesté. Un parti, l'UDC, trouvant que le parlement est trop cher, souhaiterait que l'on diminue les rémunérations des parlementaires et certains médias entonnent le même refrain. Alors, c'est sûr, à cette aune, la procédure de conciliation qui mobilise treize délégués des commissions préparatoires des deux chambres est coûteuse en temps. Mais rapidité ne rime-t-elle pas souvent avec précipitation et imprécision, en matière de loi ?

En occultant le débat, on nie aussi la diversité des opinions et des mouvements sociaux. C'est comme de calculer le surcoût occasionné par la double lecture des projets de lois : qu'en est-il des substantielles économies liées aux décisions pondérées des Chambres hautes ?

Il est fondé en revanche de reprocher aux Sénats leur manque de compétences législatives ou de représentativité. Est-ce qu'avec une voix consultative ou un droit

de veto, on représente le corps électoral et sa volonté ? La question mérite d'être posée. A mon avis, les 2èmes chambres devraient se prononcer sur toutes les questions législatives importantes. Il est réjouissant à cet égard que le sénat slovène ait pu tout récemment imposer sa propre lecture des projets de relance de la formation duale et de doublement de la voie ferrée desservant le port de Koper.

Mesdames et Messieurs,

Les Chambres hautes ne peuvent se contenter de perfectionner la loi ou d'être une sorte de surmoi, une statue du commandeur en matière de constitutionnalité des lois ou de diplomatie parlementaire. Elles gagneront en crédit si elles se font l'écho d'intérêts ignorés par les représentations partisans, si elles exploitent toute leur marge de manœuvre pour lutter contre le désengagement civique.

Que les sénateurs exercent vraiment le pouvoir législatif et leur élection soulèvera les passions. En Suisse, où citoyennes et citoyens choisissent simultanément leurs représentants aux deux chambres, un citoyen sur deux participe aux « élections fédérales ».

Les sénats ne prêteront plus le flanc à la critique s'ils alimentent véritablement le débat législatif. Plus large sera l'éventail de leurs compétences, plus ils seront respectés. La réforme en cours en Espagne est à cet égard exemplaire. Dans le droit fil de la Déclaration des droits de 1889, je souhaite au Sénat de la péninsule ibérique de légiférer en tant chambre de première lecture et de pouvoir s'appuyer sur une commission paritaire pour éliminer les divergences.

Oui, Mesdames et Messieurs, luttons ensemble contre les révisions constitutionnelles visant à abroger les deuxièmes chambres ou à limiter leurs pouvoirs.

Je vous remercie de votre attention.



### **Imprint**

Texts: Parliamentary Services, Ljubljana, Slovenia

Photos: Milan Skledar, Ljubljana, Slovenia