

**ETUDE DE L'INFLUENCE  
DES SENATS  
SUR LE DEVELOPPEMENT DE  
LA DEMOCRATIE ET LE RÔLE  
DE LA SOCIETE CIVILE**

**Rencontre  
de l'Association des Sénats d'Europe**

**Ljubljana, le 28 juin 2002**

## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	3
1. LE BICAMÉRISME ET LA DÉMOCRATIE.....	5
Prof. dr. Ivan Kristan	
2. LE TRAVAIL ET LES COMPETENCES DU SENAT.....	19
Rédigé par Dušan Štrus	
2.1. Comment la classe politique, les experts et l’opinion publique perçoivent-ils le bicamérisme dans vos pays.....	19
2.2. Les perspectives de développement de la deuxième chambre dans le futur .....	21
2.3. La coopération entre la première chambre et la deuxième chambre du parlement.....	23
2.4. Les compétences exclusives de la deuxième chambre en comparaison avec la première chambre (compétences dont dispose uniquement la deuxième chambre).....	26
2.5. L’efficacité du fonctionnement du système parlementaire bicaméral .....	27
2.6. Les principaux problèmes auxquels sont confrontés les représentants des secondes chambres dans leur travail et le type de solution apporté. ....	31
3. LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LES PARLEMENTS DES PAYS EUROPÉENS .....	34
Rédigé par Maja Franko	
3.1. Définition de la société civile.....	34
3.2. Relations entre le parlement et la société civile .....	35
3.3. Avis des citoyens sur le travail de l’institution .....	40
3.4. Réglementation de la société civile : .....	44
3.5. Influence de la société civile sur le déroulement du travail législatif : .....	44
4. LA SOCIÉTÉ CIVILE EN SLOVÉNIE. REGARD CRITIQUE.....	50
Prof. dr. Franc Vodopivec, Membre du Conseil national	
5. LA COOPERATION ENTRE LE SENAT, L’UNION EUROPEENNE ET SES INSTITUTIONS.....	54
Rédigé par Dušan Štrus	
5.1. La coopération du Sénat et des institutions de l’Union européenne (EU), notamment du Parlement européen .....	54
5.2. Le rôle du Sénat dans l’Union européenne et ses institutions.....	57
5.3. Les perspectives de développement du bicamérisme dans l’Union européenne. ....	59

## INTRODUCTION

En 2002, la présidence de l'Association des Sénats d'Europe, qui réunit les Chambres hautes des parlements des Etats membres de l'Union européenne et des Etats candidats à l'adhésion à l'UE en vue d'étudier et de promouvoir le système bicaméral, est confiée au Conseil national de la République de Slovénie. C'est la raison pour laquelle le Conseil national slovène organise à Ljubljana la rencontre de l'Association des Sénats d'Europe, dont les débats porteront sur "Le bicamérisme: la démocratie et le rôle de la société civile.

La présidence de l'Association des Sénats d'Europe est pour le Conseil national une mission très importante. Importante d'une part pour l'honneur qu'il a de jouer ce rôle, importante pour la promotion de la Slovénie, et importante, d'autre part, pour le renforcement de l'idée du bicamérisme en Slovénie et en Europe en général. Selon le Conseil national, il est essentiel de renforcer l'idée du bicamérisme car l'analyse des coupures de presse lui a fait constater que les représentants des médias slovènes en savent trop peu sur le rôle et les compétences du Conseil national, ainsi que sur les idées et l'importance du système bicaméral. En revanche, le Conseil national bénéficie du soutien des experts de droit constitutionnel et des hommes politiques qui ont rejeté la possibilité d'abolir le Conseil national.

Le Conseil national a élaboré une analyse qui vise à donner une image objective de la situation et de la perception du bicamérisme sur le continent européen. Cette analyse relève les caractéristiques intéressantes des autres deuxièmes chambres d'Europe, ainsi que leurs problèmes et leurs atouts. Grâce à cet outil, les représentants pourront se faire une idée de la situation et du développement du bicamérisme dans le futur.

Dans cette analyse, le Conseil national a souhaité souligner son rôle par rapport à la société civile. Le Conseil national est d'avis que l'avenir des parlements réside dans le renforcement des relations avec la société civile. Nous avons étudié les modes de coopération entre les corps représentatifs européens et la société civile. Nous jugeons néanmoins important que les idées et l'importance du bicamérisme soient transposées également au niveau de l'Union européenne. Nous devons établir de bonnes relations avec les institutions de l'Union européenne, et participer à la construction de l'avenir de l'Europe.

Notre analyse comprend plusieurs parties. La première partie comprend l'article de prof.Dr. Ivan Kristan, Président du Conseil national sous le premier mandat, qui expose ses vues théoriques de l'idée du système bicaméral, de son développement et de son importance.

La seconde partie traite du travail et des compétences des Sénats. Elle se base sur les réponses aux questions préalablement adressées par le Conseil national de la République de Slovénie aux représentants des Sénats et aux correspondants des Sénats des pays européens. Ce chapitre traite de la perception du bicamérisme par la classe politique, les experts, et d'une manière générale l'opinion publique de chaque pays. Il expose les perspectives de développement de la deuxième chambre dans le futur, la coopération des deux chambres du corps représentatif, les compétences exclusives de la deuxième chambre en comparaison avec à la première chambre, le succès du

fonctionnement du système bicaméral du corps représentatif, ainsi que les problèmes majeurs auxquels sont confrontés les représentants de la deuxième chambre.

La troisième partie expose le rôle de la société civile dans les parlements des pays européens. Elle traite des réponses aux questions adressées en mars dernier par le Conseil national aux représentants des deuxièmes chambres des pays européens et aux correspondants de tous les corps représentatifs unicaméraux et bicaméraux d'Europe. Cette partie expose aussi les systèmes parlementaires de toute l'Europe et non seulement ceux des pays membres de l'Association, ainsi que leurs relations avec la société civile. Notre analyse compare également les définitions de la société civile, les relations du parlement avec la société civile, le mode d'organisation de la société civile et les modes de participation de la société civile à la procédure législative.

Cette partie comprend aussi l'exposé de Prof.Dr. Franc Vodopivec, Conseiller national, qui présente ses vues critiques du rôle de la société civile en Slovénie. Le Conseil national a conscience des problèmes de la société civile en Slovénie et il s'applique à les éliminer par la promotion de la coopération de la société civile.

La dernière partie de cette publication traite de la coopération du Sénat, de l'Union européenne et de ses institutions. Elle met surtout en évidence la coopération entre la deuxième chambre et le parlement. Elle expose aussi le rôle et les perspectives du bicamérisme dans l'Union européenne. Cette partie est également basée sur les réponses que nous ont été adressées par les représentants des Sénats et par les correspondants des Sénats des pays européens.

L'étude de l'influence des Sénats sur le développement de la démocratie et le rôle de la société civile est destinée aux représentants des deuxièmes chambres qui participeront aux débats ayant pour thème "Le bicamérisme: la démocratie et le rôle de la société civile". Elle s'adresse également à toute l'opinion publique intéressée qui souhaiterait s'informer sur le travail de l'Association et sur la situation du bicamérisme sur le continent européen.

De plus amples renseignements sur l'Association des Sénats d'Europe et sur la rencontre de l'Association à Ljubljana sont disponibles sur le site Internet du Conseil national de la République de Slovénie ([http://www.ds-rs.si/novice/vabila/srecanje27-6-02\\_img.htm](http://www.ds-rs.si/novice/vabila/srecanje27-6-02_img.htm)) et sur le site officiel des autres sénats SENATE EUROPE (<http://www.senateurope.org/>). Ce dernier fournit également les données et la documentation relatives à la fondation de l'Association et aux rencontres précédentes de l'Association. De même, nombreux renseignements sur les activités des parlements bicaméraux sont disponibles sur le site Internet officiel du Sénat français ([http://www.senat.fr/europe/dossiers/senats\\_europe/index.html](http://www.senat.fr/europe/dossiers/senats_europe/index.html)) et <http://www.senat.fr/senatsdumonde/index.html>).

La Secrétaire du Conseil national de la République de Slovénie:  
Mag. Marija Drogenik

## 1. LE BICAMÉRISME ET LA DÉMOCRATIE

Prof. dr. Ivan Kristan

Je crois qu'en dehors de certains problèmes que tout Etat rencontre dans la pratique, les tendances générales mondiales incitent les rangs des partisans du bicamérisme à l'optimisme.

Les prédictions d'autrefois, qui annonçaient la fin du bicamérisme, ne se sont donc pas avérées.

Le développement n'a pas confirmé les prédictions de Harold Laski<sup>1</sup>, théoricien anglais, qui annonçait que l'époque du bicamérisme était révolue et que le monocaméralisme était plus adapté aux défis des Etats modernes. Au contraire.

Si l'on excepte la disparition des secondes chambres de certains pays de l'Europe du Nord (Finlande 1906, Danemark 1953, Suède 1970), on constate à juste titre que le bicamérisme est une caractéristique dominante de l'Europe ainsi que Hans W. Blom<sup>2</sup> l'écrivait autrefois – tout en tenant compte de la disparition des secondes chambres citées plus haut. Et la récente disparition de la deuxième chambre de l'Etat fédéral allemand de la Bavière (1999) et de la Chambre des comitats (régions) de la Croatie (2001) ne modifie en rien cette constatation.

En Europe, le bicamérisme l'emporte sur le monocaméralisme. En Europe, près de 75% des habitants vivent dans un Etat où le parlement est bicaméral.

Dans l'Union européenne, deux tiers des pays (onze membres de l'UE) ont un régime bicaméral alors qu'un tiers (quatre membres) a un système monocaméral. Selon les données du Conseil national, le Luxembourg<sup>3</sup> fait partie des pays ayant un parlement bicaméral.

Parmi les arguments en faveur du bicamérisme, ma conviction est qu'il faut placer la question de la démocratie au premier plan.

### Aspects théoriques du bicamérisme

Les réponses permettant de savoir si le bicamérisme parlementaire est meilleur que le monocaméralisme, lequel des deux systèmes présente plus d'avantages que d'inconvénients, ne sont pas uniformes. Il n'y a pas de réponses uniformes. La diversité des environnements politiques et sociaux favorise des pratiques différentes et donne lieu à des réponses différentes.

---

<sup>1</sup> Harold J. Laski, *A Grammar of Politics*, Yale U., London 1929.

<sup>2</sup> Hans W. Blom, *Bicameralism – history – theory – problems*, in; **Bicameralisme**, *Twekamerstelsel vroeger en nu*, H. W. Blom, W.P. Blockmans, H. de Shepper (Red.), Sdu Uitgeverij Koninginnegracht, s-Gravenhage 1992.

<sup>3</sup> Le Conseil national de la République de Slovénie, *Drugi domovi evropskih držav, Avstralije, držav severne amerike in azijskih držav* (La seconde chambre des pays européens, de l'Australie, des pays d'Amérique du Nord et des pays asiatiques), Ljubljana 2001

Je suis convaincu que s'il on veut prendre position entre le bicamérisme et le monocaméralisme, il faut chercher les critères de départ dans la **sphère de la démocratie**, dans la sphère des formes d'exercice du pouvoir démocratique et surtout, dans le parlementarisme contemporain entendu comme l'un des points de contact de l'exercice du pouvoir.

Parallèlement, à l'époque où Harold Laski rejetait le bicamérisme et parlait de son obsolescence, le doyen des juristes slovènes, M. Leonid **Pitamic**, dans son œuvre fondamentale consacrée à l'Etat moderne<sup>4</sup>, présentait un argument irréfutable en faveur du bicamérisme et constatait que le système bicaméral avait été introduit dans presque tous les Etats modernes. Leonid Pitamic conserva sa position en faveur du bicamérisme dans la publication anglaise « A Treatise on the State » qui sortit six ans<sup>5</sup> plus tard, ce qui montre que les milieux internationaux considérèrent que sa position était significative et juste.

Leonid Pitamic souligne que la chambre haute (la seconde chambre) est indispensable dans les Etats fédéraux. Toutefois, dans la plupart des Etats unitaires il y a, « à côté de la chambre basse une autre chambre instituée suivant des principes différents ». Dans les Etats unitaires, la chambre haute est instituée à partir de principes différents de ceux de la chambre basse. Dans la formation de la chambre haute, une attention particulière est donnée à certains groupes qui sont considérés importants pour le pays du point de vue social, économique ou culturel ou aux intérêts locaux ou même à certains individus qui sont susceptibles, en raison de leur profession ou de leurs connaissances, d'être utiles dans l'élaboration de la législation. Les arguments contre le bicamérisme s'appuyaient d'un côté sur l'idée de l'indivisibilité de la souveraineté populaire de Rousseau et, d'un autre côté, sur la conviction que la chambre basse, qui représente l'ensemble de la nation, ne devait pas être contrôlée par la chambre haute qui est une chambre plus conservatrice. Toutefois, ce dernier argument est également utilisé en faveur du bicamérisme. Cette deuxième chambre « conservatrice » empêche que les décisions prise par la chambre basse ne soient adoptées de façon précipitée et sans la réflexion suffisante. La partition du parlement en deux chambres, s'équilibrant entre elles, permet d'éviter le danger de voir le parlement devenir tout puissant et de menacer l'indépendance de l'administration et de la justice.

Pour Herman **Finer**<sup>6</sup>, le parlementarisme bicaméral a deux causes importantes et différentes : le parlement bicaméral se présente comme une composante du fédéralisme et comme le résultat de la volonté de vérifier le principe populaire de la Constitution. Finer constate que, dans l'histoire de l'exercice du pouvoir, deux motifs fondamentaux ont contribué à l'introduction du système bicaméral : premièrement, le désir d'avoir une multitude de conseillers et, deuxièmement, la défense de la propriété.

**J. Blondel**<sup>7</sup> constate que dans des conditions déterminées de façon traditionnelle, les secondes chambres avaient peu de sens et il se demande si il faut considérer la deuxième chambre comme un « frein » par rapport à la première chambre ou comme un frein par rapport au travail du gouvernement.

<sup>4</sup> Leonid Pitamic, Država (De l'Etat), Ljubljana 1927.

<sup>5</sup> Leonidas Pitamic, A treatise on the State, J.H. Furst Company, Baltimore 1933.

<sup>6</sup> Herman Finer, The theory and practice of modern Government, Methuen & Co, London 1970.

<sup>7</sup> J. Blondel, An Introduction to Comparative Government, London 1969.

Lorsque Arendt **Lijphart**<sup>8</sup> parle de la démocratie majoritaire et consensuelle, il voit le sens du bicamérisme dans les sociétés plurielles (rigoureusement divisées en sous-sociétés réellement distinctes sur la base de la religion, de l'idéologie, de la langue et de la race) pour lesquelles le modèle de la démocratie consensuelle est adapté.

Les Etats-Unis d'Amérique (USA) constituent la **plus ancienne fédération** où fonctionne un système bicaméral établi sur une base fédérale : le Sénat, en tant que seconde chambre, protège les intérêts des Etats membres de la Fédération.

Bien que la base réelle de la spécificité du bicamérisme américain – c'est-à-dire deux chambres séparées et indépendantes – repose sur « un grand compromis » entre les grands et les petits Etats, Richard A. **Watson**<sup>9</sup> observe que deux autres facteurs ont contribué également à la Convention constituante de 1787 : l'héritage britannique (parlement bicaméral britannique) et le bicamérisme des organes législatifs des anciennes colonies anglaises réunies.

Les pères fondateurs de la Constitution américaine ont institué le Sénat pour deux raisons : tout d'abord, pour protéger les intérêts des Etats souverains, ensuite, pour que le Sénat protège les intérêts de la propriété.

Les Constitutions des Etats coloniaux ont influencé, dans la dernière phase de la révolution américaine, l'introduction du bicamérisme dans la Constitution des Etats-Unis de 1787. Le bicamérisme des colonies s'appuyait tout d'abord sur la théorie britannique de l'exercice mixte du pouvoir puis, vers 1880, il fut modifié selon le principe de la séparation des pouvoirs et le principe des freins et des contrepoids (checks and balances). Le bicamérisme des organes législatifs coloniaux fut conditionné par la distinction entre « la propriété et le nombre », ainsi que le montre l'exemple de la Constitution de l'Etat du Massachusetts de 1780 : la population (« le nombre ») était représentée par la chambre basse, « la propriété » était représentée par la chambre haute<sup>10</sup>.

Toutefois, à côté du « grand compromis » auquel sont parvenus les grands et les petits Etats (les anciennes colonies) et qui permit d'introduire un congrès bicaméral, **la réflexion la plus populaire concernant l'adoption d'une convention constituante favorable au bicamérisme** fut celle d'une seconde chambre qui préviendrait toutes décisions précipitées ou encore, **d'une seconde chambre dont le rôle serait de « refroidir la législation »**. Cette idée fut expliquée de façon pittoresque par George Washington<sup>11</sup> alors qu'il discutait avec Jefferson du rôle du Sénat. Selon lui, le rôle du Sénat était de recevoir la législation et de la laisser refroidir.

### **A l'origine, la démocratie**

Les réflexions sur le bicamérisme et le monocaméralisme ont donc leur place dans le cadre du processus complexe de construction et de maintien de la **démocratie**. Je suis

---

<sup>8</sup> Arendt Lijphart, DEMOCRACIES, Yale University Press, 1984.

<sup>9</sup> Richard A. Watson with Michael Fitzgerald, Promise and performance of American democracy, 3<sup>rd</sup> ed., New York 1978.

<sup>10</sup> A. H. Kelly, W. A. Harbison and H. Belz, THE AMERICAN CONSTITUTION, its Origins and Development, 6<sup>th</sup> ed., New York 1983.

<sup>11</sup> James L. Sundquist, Constitutional Reform and Effective Government, Washington, D.C. 1986.

personnellement convaincu que le système bicaméral est, en principe, plus démocratique et plus adapté à l'adoption des décisions importantes dans une société donnée que ne l'est le système monocaméral. Puisqu'en général, les décisions importantes ont une forme législative, il est normal que le parlement soit bicaméral.

Pour **Lijphart**, la démocratie est également à la base de son discours sur le bicamérisme. Sa position est que le principe majoritaire, utilisé dans un système monocaméral, est contraire à la démocratie pour les sociétés plurielles car les minorités, dont l'accès au pouvoir est souvent empêché, vont se sentir exclues et discriminées. Un modèle majoritaire pur tend à concentrer le pouvoir législatif en une seule chambre alors que le modèle consensuel est caractéristique d'un organe législatif bicaméral<sup>12</sup>.

D'un point de vue théorique, **le principe du bicamérisme est originellement lié au principe de la séparation des pouvoirs**<sup>13</sup>. Loewenstein<sup>14</sup> parle du bicamérisme comme d'un sous-système de séparation horizontale des pouvoirs dont le centre de gravité se situe au niveau du contrôle réciproque et de l'équilibre entre les deux chambres du parlement. La séparation des pouvoirs est justement l'un des principes fondamentaux de l'organisation démocratique du parlement.

### **Deux aspects essentiels du bicamérisme**

Lorsque nous décrivons le bicamérisme comme un instrument de démocratisation du système parlementaire, deux aspects sont fondamentaux :

premièrement, la différenciation de la base institutionnelle et de la composition politique<sup>15</sup>,

deuxièmement, l'intégration des groupes d'intérêt particuliers, institutionnellement organisés et d'importance vitale pour les intérêts d'une société donnée.

Le fait que la seconde chambre ait une **base ou une organisation institutionnelle différente de** la première chambre est d'une importance fondamentale car, sans cette différence, le bicamérisme serait superflu car la seconde chambre ne pourrait pas jouer le rôle attendu et elle ne constituerait qu'une copie inutile de la première chambre. C'est ce qui arrive lorsque la première et la deuxième chambres sont organisées sur la même base de représentation politique et dans le même cadre institutionnel. C'est pourquoi, lors des discussions pour la préparation de la Constitution de la République fédérale d'Allemagne (Grundgesetz), l'argument utilisé contre le Sénat était que dans un Etat pluraliste moderne, le Sénat ne serait qu'une reproduction de la composition politique de la première chambre (Bundestag)<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> A. Lijphart, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, Yale U. Press 1984.

<sup>13</sup> Schwartz-Liebermann v. Wahlendorf, *Struktur und Funktion der sogenannten zweiten kammer*, Tübingen 1958.

<sup>14</sup> Karl Loewenstein (*Verfassungslehre*, Tübingen 1969) indicates the bicameral system as a sort of horizontal intra-organ control, taking into account the presumption of mutual checks and balances between the two houses.

<sup>15</sup> Term "political makeup" covers the party identity of the representatives and chambers, used by: George Tsebellis and B.E. Rasch, *Patterns of Bicameralism*, in: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, New York, 1995-368.

<sup>16</sup> H. Lauffer, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, 1991, 99: "Gegen die Senatslösung wurde vorgebracht, daß sie im modernen Parteienstaat nur eine Verdopplung des parteipolitisch zusammengesetzten Bundestages bedeuten würde."

Leonid Pitamic avait déjà remarqué cette différence il y a à peu près quatre-vingts ans, pour la situation et avec le niveau des expériences analytiques de l'époque, lorsqu'il constatait que, dans la majorité des pays « unitaires », on trouvait à côté de la « chambre basse, une autre chambre instituée suivant des principes différents »<sup>17</sup>.

En bref, la différenciation de l'organisation institutionnelle de la première et de la deuxième chambre est une condition indispensable pour le concept contemporain de bicamérisme. Le **rapport que la seconde chambre entretient avec les partis politiques** est particulièrement important. Si la seconde chambre fonctionne avec le même système de scrutin universel, si les partis politiques ont le même rapport institutionnel avec les deux chambres, si les députés des deux chambres vont jusqu'à partager les mêmes groupes politiques etc., alors la seconde chambre perd son sens car elle n'a plus aucun intérêt si elle n'est qu'un doublon de la première chambre.

A cet égard, le Conseil national présente une particularité. Il a sa propre base organisationnelle. Il entretient également des rapports différents avec les partis politiques. La conséquence directe de la différenciation des rapports avec les partis politiques est qu'il n'y a pas, dans le Conseil national, de groupes politiques.

Le deuxième critère cité (l'intégration des groupes d'intérêt organisés institutionnellement) est à vrai dire la conséquence de la première exigence qui concerne la différenciation de la base institutionnelle. Je pense que cette vision du bicamérisme, basée sur l'expérience que la Slovénie a acquise jusqu'à présent, est **fondamentale pour le développement futur du bicamérisme**.

Dans pratiquement toutes les discussions ou les réflexions portant sur le bicamérisme, les instances sociales sont évoquées. Leonid **Pitamic** constate cette particularité de la seconde chambre lorsqu'il dit que lors de sa constitution, on essaie de prendre en considération des « groupes particuliers, importants pour le pays du point de vue social, économique, culturel ou des intérêts locaux ou même des individus susceptibles d'être utiles à l'élaboration de la législation grâce à leur profession ou à leurs connaissances »<sup>18</sup>. **Blondel**<sup>19</sup> parle lui-aussi de la « question de la représentation des groupes économiques et sociaux », et le concept de **Lijphart** relatif aux « sociétés plurielles qui sont divisées rigoureusement sur la base de la religion, de l'idéologie, de la langue, de la culture, de l'ethnie ou de la race »<sup>20</sup> poursuit le même objectif lorsqu'il rejette le principe majoritaire rattaché à un parlement monocaméral et donne l'avantage à une démocratie consensuelle basée sur un parlement bicaméral qui assure la représentation des groupes importants des sociétés plurielles dans la seconde chambre.

Avant l'institution du Conseil national de la République de Slovénie, l'idée d'une représentation des groupes d'intérêt particuliers (corporatifs, professionnels...) avait été concrétisée dans la seconde chambre irlandaise (Irish Senate) et dans l'Etat fédéral de la Bavière (Bayerischer Senat). George **Brunner**<sup>21</sup> qualifie le Sénat irlandais, qui est fondé

---

<sup>17</sup> Leonid Pitamic, *Država, I.c.*, 298.

<sup>18</sup> L. Pitamic, *prav tam*.

<sup>19</sup> J. Blondel, *I.c.*, 373.

<sup>20</sup> A. Lijphart, *I.c.*, 22.

<sup>21</sup> Georg Brunner, *Vergleichende Regierungslehre, Band 1*, Paderborn, München, Wien, Zürich, 1979, 229.

sur le principe corporatif professionnel, (berufsständisches Prinzip) d'exceptionnel, ce qui vaut également pour le Sénat bavarois.

En France, le Conseil économique et social représente différents groupes sociaux mais il n'a qu'une fonction de consultation et ne joue pas le rôle d'une deuxième chambre lequel est tenu par le Sénat. En son temps, le Général **de Gaulle** avait envisagé d'intégrer le Conseil économique et social dans le Sénat auquel il voulait enlever le rôle de deuxième chambre et ne laisser qu'un rôle consultatif. Mais sa proposition fut rejetée lors du référendum de 1969.

Le concept de bicamérisme se base sur la reconnaissance de la pluralité de **la société (de l'Etat)** et de l'existence d'une multitude d'intérêts dans la société. Les démocraties modernes essaient de tenir compte de cette reconnaissance dans différentes formes d'exercice du pouvoir politique cependant il n'est pas possible de garantir la réalisation de tous les intérêts particuliers, qu'ils soient individuels ou communs. Il n'est jamais facile de décider quel intérêt, parmi tous les intérêts particuliers, doit être représenté et de quelle manière. Lorsque nous parlons du pouvoir législatif auquel est rattachée l'idée du bicamérisme, nous constatons l'effort visant à faire progresser les formes traditionnelles du parlementarisme bicaméral.

Reconnaître que la société a une structure plurielle est plus ou moins bien accepté dans les discussions sur le bicamérisme. **Couwenberg** estime que les électeurs jouent, dans le système de représentation proportionnelle, un rôle moins important dans le processus de prise de décision politique et que les citoyens peuvent faire pression de façon plus efficace pour défendre leurs intérêts à travers les groupes d'intérêt<sup>22</sup>.

La devise de **Finer**, « **la multitude de conseillers** » (Multitude of Counsellors), **ne pourra jamais tomber en désuétude**, car lors des délibérations finales précédant la prise de décisions politiques ou autres importantes, il est essentiel que le bicamérisme dispose du plus de « conseillers » et de réflecteurs possibles afin que soient représentés les différents points de vue du problème abordé. Le désir de discussions exhaustives est fondamental aussi bien dans les Etats fédérés que dans les Etats unitaires.

Dans les **fédérations**, **la seconde chambre** se base également sur le pluralisme des intérêts. Toutefois, ces intérêts multiples présentent dans la seconde chambre un dénominateur unique : ils doivent veiller à la protection des intérêts des Etats membres de la fédération. Le postulat de départ est que dans la seconde chambre, les représentants – indifféremment de la façon dont ils ont été élus ou nommés – représentent de façon appropriée la population des Etats membres. Toutefois, il ne s'agit là que d'un principe, car des experts ont observé différents problèmes encore non résolus. **Finer**<sup>23</sup> constate que dans le Sénat américain, les groupes sociaux et économiques des grands Etats fédérés sont surreprésentés en raison de la représentation paritaire des Etats dans le Sénat.

Etant donné que la seconde chambre protège les intérêts des Etats membres de la fédération, en général, ces Etats décident seuls du mode d'élection de leurs représentants et, dans la majorité des cas, ils choisissent soit le suffrage direct soit de

---

<sup>22</sup> S.W. Couwenberg, Bicameralism – historical background, alternative conceptions and current relevance, in: Bicameralisme. Twekamerstelsel vroger en nu, I.c., 142.

<sup>23</sup> H. Finer, I.c., 421.

déléguer leurs représentants à la seconde chambre de la fédération. Le cas du Sénat des Etats-Unis est particulier car en 1913 (17<sup>ème</sup> amendement à la Constitution), le suffrage indirect, utilisé jusque-là pour élire les représentants du Sénat, fut remplacé par le suffrage direct.

Pour résumer les deux aspects du bicamérisme que nous venons de mentionner, nous **pouvons conclure** que l'existence de la seconde chambre n'a de sens que si elle dispose d'une base institutionnelle et d'une organisation différentes de la première chambre. Il est particulièrement important que ses rapports avec les partis politiques soient d'une nature différente. D'autre part, il est capital que la seconde chambre représente, dans des formes institutionnelles particulières, les intérêts des instances sociales considérées d'importance vitale pour la société. Parmi ces intérêts, certains peuvent être considérablement pondérés par rapport à d'autres et sont représentés par un plus grand nombre de représentants, ce qui est par exemple le cas des groupes d'intérêt locaux du Conseil national qui sont représentés par un plus grand nombre de conseillers nationaux que les quatre groupes d'intérêt restant tous ensemble.

La seconde chambre doit avoir une organisation interne différente de celle de la première chambre afin de pouvoir discuter des problèmes soulevés par la loi examinée sous d'autres angles. La seconde chambre doit disposer de réflecteurs permettant d'éclairer les lois différents de ceux de la première chambre. Il ne doit pas y avoir de groupes de partis politiques organisés dans la première chambre mais des formes d'organisations d'intérêt assurant un lien opérationnel avec la base électorale et non avec les partis politiques : de cette façon, la seconde chambre n'est pas dépendante de la volonté formulée par les principaux partis politiques mais elle est dépendante de la volonté de sa base électorale plurielle. Cela est justement le cas pour le Conseil national qui représente les groupes d'intérêt et non les groupes politiques organisés.

C'est seulement grâce à son organisation, que la deuxième chambre n'est pas tombée dans la logique de réflexion des partis politiques et des groupes parlementaires de la première chambre. Disposant de leviers différents, la seconde chambre peut mettre au premier plan des problèmes et des intérêts différents de ceux qui sont discutés en première chambre, laquelle est élue au suffrage universelle et organisée sur la base des partis politiques.

De cette façon, la seconde chambre ne fait pas concurrence à la première chambre mais elle est son complément logique. Ce type de bicamérisme est judicieux car, dans un tel système, la représentation politique générale basée sur le fonctionnement des partis politiques<sup>24</sup> est complétée par la représentation des intérêts basée sur les intérêts des instances sociales institutionnellement organisées. Dans ce type de bicamérisme, les deux chambres du parlement ne sont pas dans un rapport de concurrence et de confrontation mais elles sont au contraire dans un rapport de complémentarité et de coopération.

## **Pour le bicamérisme**

---

<sup>24</sup> Pitamic a écrit à propos d'un "sénat plus expérimenté et plus sage, qui ne sera pas dirigé en fonction des opinions des partis politiques souvent décisives pour la chambre des représentants". Pitamic, Država, 301.

Si je reviens à la question du départ, que faire avec l'idée du bicamérisme, et que j'essaie d'y répondre, ma réponse est ferme : **je suis favorable à l'idée du bicamérisme et je la soutiens.**

Je suis convaincu que les arguments en faveur du bicamérisme, notamment lorsqu'il s'agit du modèle de bicamérisme imparfait comme celui qui fonctionne en Slovénie depuis 1992, sont plus forts que les arguments qui y sont opposés. C'est pourquoi, je ne suis pas d'accord avec ceux qui affirment que les secondes chambres sont soit inutiles soit dangereuses en raison des risques de blocage.

Lorsque le célèbre théoricien anglais Walter **Bagehot**<sup>25</sup> critiquait le modèle américain et suisse de bicamérisme parfait, il affirmait que ce modèle pouvait entraîner un blocage total – une impasse. Il était de la même façon opposé au principe du fédéralisme (qu'il qualifiait de « curieuse doctrine dont, pour le moment, je ne m'occupe pas) en raison de la division dangereuse en deux chambres égales en droit. Si théoriquement, dans le modèle de bicamérisme parfait, le risque de perturbations réelles voire même d'impasses peut surgir dans les rapports entre deux chambres égales en droit, cela ne pourrait pas arriver dans le modèle de bicamérisme imparfait. Toutefois, il est évident que l'expérience américaine et suisse de modèle de bicamérisme parfait a démenti la crainte de Bagehot concernant le blocage du fonctionnement du parlement.

L'affirmation selon laquelle la seconde chambre est soit inutile soit dangereuse est présente dans l'histoire du bicamérisme français. Le dilemme classique de Sieyès est connu : « si les deux chambres sont d'accord, la seconde chambre est superflue ; si elles ne sont pas d'accord, elle est odieuse »<sup>26</sup>. Ce dilemme est récusé par les motifs suivants : « si les deux chambres sont d'accord, cela renforce notre confiance dans la sagesse et l'équité de la loi, si elles ne sont pas d'accord, c'est au peuple de juger de leur conduite ».

Le dilemme de Sieyès est donc désuet car dans le cas du bicamérisme, le fait de savoir si les deux chambres s'accorderont ou non n'est pas important, ce qui est important c'est que la procédure décisionnelle tienne compte de toutes les instances sociales significatives, dans le sens le plus large ou que le peuple et toutes les instances sociales soient représentés correctement dans les organes législatifs.

### **La structure et le rôle de la deuxième chambre**

Nous pouvons conclure cette réflexion sur le problème du bicamérisme avec deux constatations : l'une concerne la **structure** de la seconde chambre, l'autre son **rôle** possible.

Considérant tous les aspects du bicamérisme, il est clair que la seconde chambre doit avoir une structure permettant de réfléchir les éléments structurels fondamentaux d'une société donnée.

D'un autre côté, la seconde chambre doit être capable de tenir l'un des rôles attendus dans le bicamérisme moderne :

le rôle d'une chambre égale en droit

---

<sup>25</sup> Walter Bagehot, *The English Constitution*, Collins 1965.

<sup>26</sup> H. Finer, *I.c.*, 403.

le rôle d'un facteur correcteur dans les rapports avec la première chambre

L'égalité en droit de la deuxième chambre se vérifie dans un modèle de bicamérisme parfait, la fonction de correcteur se vérifie par contre dans le modèle de bicamérisme imparfait.

A partir de ces deux constatations finales, où peut-on classer le bicamérisme qui a commencé à s'affirmer avec le Conseil national ? S'il on considère la structure du Conseil national, on constate qu'en tant que seconde chambre, il remplit les critères de représentation des éléments structurels fondamentaux de la société. La deuxième question est de savoir si tous les éléments structurels fondamentaux sont représentés et si ils sont suffisamment représentés.

En ce qui concerne le rôle du Conseil national, nous constatons qu'en Slovénie, le modèle mis en place est celui du bicamérisme imparfait ce qui signifie que le Conseil national n'est pas égal en droit à l'Assemblée nationale mais qu'il joue le rôle d'un facteur correcteur dans son rapport avec l'Assemblée nationale.

### **La classification des systèmes bicaméraux**

Les parlements bicaméraux existant diffèrent plus ou moins entre eux. En les classant, il est possible de les regrouper par famille. Plusieurs approches sont possibles.

Des différences peuvent surtout apparaître en ce qui concerne deux aspects : le premier concerne la terminologie et le deuxième concerne les critères de classification des parlements dans les groupes appropriés.

Je préfère la terminologie **de bicamérisme parfait et imparfait**<sup>27</sup> qui s'est déjà imposée chez nous.

Je considère que cette terminologie est plus appropriée que la terminologie qui parle de bicamérisme **symétrique et asymétrique**<sup>28</sup>. Dans cette dernière, le point de gravité peut être placé involontairement sur l'élément structurel, c'est-à-dire sur un critère concernant la nature asymétrique ou non de la base institutionnelle, ce qui, au contraire des compétences, n'est pas un élément décisif.

Les **compétences**, dont disposent les deux chambres du parlement, constituent la base (les **critères**) à partir de laquelle les parlements sont classés dans le modèle du bicamérisme parfait ou dans le modèle de bicamérisme imparfait. Je considère pour ma part que le critère décisif est **la fonction législative**.

La question serait facile à résoudre si nous ne devions nous occuper que des deux modèles principaux sans tenir compte de leur structure interne. L'on pourrait ainsi classer sous le modèle de **bicamérisme parfait** tous les parlements dans lesquels chaque chambre dispose des mêmes compétences ou lorsque chaque chambre exercent les compétences du parlement de façon bicamérale. Dans le modèle de **bicamérisme imparfait**, on pourrait classer en revanche toutes les parlements bicaméraux au seul motif que leurs chambres ne sont pas égales en droit.

---

<sup>27</sup> Kristan-Ribičič-Grad-Kaučič : Državna ureditev Slovenije (L'organisation publique de la Slovénie), Ljubljana 1994, 108

<sup>28</sup> Lijphart, I.c., 99

Toutefois, une telle classification ne serait pas suffisante. Il est évident qu'il existe des différences entre les parlements regroupés au sein du modèle de bicamérisme parfait comme il existe des différences (encore plus évidentes) au sein du modèle de bicamérisme imparfait. C'est pourquoi, il est nécessaire de prévoir des possibilités de classification interne à l'intérieur de chaque modèle, c'est-à-dire une classification des groupes principaux en sous-groupes etc... De cette façon, nous obtenons une classification qui permet de regrouper, dans des groupes plus petits, les parlements dont la seconde chambre a une position plus similaire jusque dans les détails.

La classification reprise par les **tableau 1** et **2**, permet la composition de plusieurs sous-ensembles à l'intérieur de chaque groupe principal – en fonction des besoins (ou plutôt de l'effort que nous sommes prêts à investir dans l'élaboration de critères détaillés pour chaque sous-groupe et de leur dénomination, ce qui complique considérablement la question). La classification proposée présente deux modèles composés de deux groupes principaux à l'intérieur desquels se trouvent encore deux sous-groupes.

Le **tableau 1** montre la situation de chacune des deux chambres du parlement dans le modèle du bicamérisme parfait et dans le modèle du bicaméralisme imparfait.

Alors que dans le modèle du bicaméralisme parfait, les deux chambres du parlement ont les mêmes droits, dans le modèle du bicamérisme imparfait, la première chambre (la chambre basse) est plus forte que la deuxième chambre dont les compétences sont réduites et dont la position, par rapport à la première chambre, est plus faible.

Le **tableau 2** présente la division schématique de chaque groupe principal en **deux sous-groupes**.

Le groupe intitulé «**bicaméralisme parfait**» se sous-divise en «bicamérisme parfait supérieur» et «bicamérisme parfait inférieur». Le critère de classification du premier sous-groupe est que les deux chambres doivent disposer des mêmes compétences, c'est-à-dire qu'elles sont égales en droit dans l'exécution de toutes les compétences du parlement. Dans le second sous-groupe, les chambres ne sont pas égales en droit : la première chambre est plus forte que la seconde chambre mais le critère décisif de classification du second sous-groupe est que la seconde chambre doit être égale en droit dans l'exécution de la fonction législative.

Le groupe intitulé «**bicamérisme imparfait**» se sous-divise en «bicamérisme imparfait supérieur» et «bicamérisme imparfait inférieur». Dans le groupe «bicamérisme imparfait», la position de la seconde chambre par rapport à la première est secondaire à tous les points de vue : elle a moins de compétences et moins de pouvoirs de décision. Pour être classé dans le premier sous-groupe («bicamérisme imparfait supérieur»), il faut que la seconde chambre participe à la procédure législative et jouisse d'un droit de veto absolu pour les lois spécifiques. Dans le deuxième sous-groupe, la position de la deuxième chambre est affaiblie au plus haut point en ce qui concerne l'exécution du pouvoir institutionnel. En fin de compte, le seul droit de la deuxième chambre est de donner son avis à la première chambre sur des questions spécifiques lorsque cela lui est demandé.

A la classification mentionnée, présentée dans le tableau 2, il serait judicieux d'ajouter à chaque groupe principal, un troisième sous-groupe intitulé «**bicamérisme parfait moyen**» et «**bicamérisme imparfait moyen**». Ainsi, les deux groupes principaux (le modèle de bicamérisme parfait et le modèle de bicamérisme imparfait) disposeraient de six sous-groupes, soit trois par modèle.

Cette classification pourrait être présentée également par le biais d'une **séquence imaginaire** dans laquelle le début représenterait le modèle de bicamérisme parfait et la fin, le modèle de bicamérisme imparfait. Dans la séquence se succéderaient six groupes : tout d'abord le sous-groupe «bicamérisme parfait supérieur», puis le sous-groupe «bicamérisme parfait moyen», suivi du sous-groupe «bicamérisme parfait inférieur», suivi à son tour du sous-groupe «bicamérisme imparfait supérieur», à la suite duquel se trouverait le sous-groupe «bicamérisme imparfait moyen» et pour finir, le sous-groupe «bicamérisme imparfait inférieur».

Sans faire, à cette occasion, une analyse des compétences et de la position de la seconde chambre dans les systèmes de bicamérisme parlementaire, j'estime que les Etats-Unis d'Amérique, la Suisse et l'Italie représentent des modèles de bicamérisme parfait.

Les exemples de modèle de bicamérisme imparfait pourraient être représentés par le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord, l'Autriche, la France, la République fédérale d'Allemagne, le Canada, la Slovénie.

Tableau 1

## LE BICAMERISME

	Première chambre (chambre basse)	Deuxième chambre (chambre haute)
<b>I. Bicamérisme PARFAIT</b>		
Statut général	Égale en droit	Égale en droit
Législation	Texte législatif identique	Texte législatif identique
Concertation	Pas d'avantage	Pas d'avantage
<b>II. Bicamérisme IMPARFAIT</b>		
Statut général	Supérieure	Subordonnée
Législation	Rôle dominant	Participation
Concertation	Volonté décisionnelle Repousse le veto suspensif	Propose, oppose, utilise le veto

**Tableau 2** **LE BICAMERISME**

BICAMERISME PARFAIT		BICAMERISME IMPARFAIT	
Bicamérisme parfait de niveau supérieur	Bicamérisme parfait de niveau inférieur	Bicamérisme imparfait de niveau supérieur	Bicamérisme imparfait de niveau inférieur
Les deux chambres du parlement ont les mêmes compétences dans tous les domaines	La première chambre a un rôle dominant, la seconde chambre a des compétences réduites mais dans la procédure législative, les deux chambres sont égales en droit (les textes de loi doivent être adoptés dans les mêmes termes par les deux chambres, au besoin, après concertation ; la première chambre ne peut pas mettre la deuxième chambre en minorité)	La première chambre dispose de compétences dominantes dans tous les domaines, la seconde chambre participe malgré tout au processus législatif où son instrument le plus puissant est le veto absolu	La première chambre dispose de compétences dominantes dans tous les domaines. La seconde chambre a des compétences réduites, si elles sont réduites à leur plus faible élément, elle ne participe même pas au processus législatif et elle n'a pas d'initiative formelle mais elle a juste le droit de donner son avis lorsqu'il lui est demandé.

**Constatations finales**

En liaison avec le thème abordé, nous pouvons peut-être rattacher les constatations finales suivantes

1. Les arguments théoriques et la pratique des démocraties modernes parlent en faveur du bicamérisme. En tenant compte de toutes les dimensions du pouvoir de décision politique, le parlement bicaméral est plus démocratique que le parlement monocaméral.
2. Dans la pratique, le bicamérisme se présente sous deux formes : le bicamérisme parfait et le bicamérisme imparfait. Le choix d'un modèle ou de l'autre dépend des conditions sociales concrètes et également de la tradition historique.
3. Le bicamérisme n'a de sens que si la première et la deuxième chambre ont une base institutionnelle différente et si leur mode de fonctionnement est différent. La seconde chambre perd sa raison d'être si elle est la copie de la première chambre – notamment en ce qui concerne la position des partis politiques.
4. Il faut garantir, dans la deuxième chambre, que les partis politiques n'aient pas la même position que dans la première chambre. Contrairement à la première chambre, les députés ne doivent pas, dans la deuxième chambre, être organisés en groupes

politiques et ils ne doivent pas être soumis institutionnellement de la même manière à la discipline des partis comme c'est le cas pour les députés de la première chambre. Une solution radicale serait que, pendant la durée de son mandat, le représentant de la deuxième chambre « gèle » son adhésion au parti politique.

5. Contrairement à la représentation politique générale de la première chambre qui se base sur le fonctionnement des partis politiques, la deuxième chambre doit permettre l'expression des différents intérêts des instances sociales d'importance vitale pour une société donnée (l'Etat) et qui ne sont pas représentées dans la première chambre. Ainsi, la deuxième chambre qui fonctionne sur la base des intérêts, s'imposera comme un complément utile, comme un facteur correcteur de la première chambre qui fonctionne elle sur la base des partis politiques.
6. La deuxième chambre ne fait pas concurrence à la première chambre à laquelle elle ne s'oppose pas mais elle se présente comme son complément et son correcteur.
7. Le modèle de bicamérisme imparfait est prévu par la Constitution de la République de Slovénie. Il serait judicieux que la Slovénie conserve ce modèle à l'avenir.
8. Le Conseil national de la République de Slovénie fonctionne comme une seconde chambre imparfaite. Le Conseil national a réussi dans la pratique à relier avec succès le fonctionnement de cinq groupes d'intérêt institutionnalisés avec les initiatives de la société civile et il a transmis, selon les besoins, tous ces intérêts sous forme d'initiative politique à la procédure législative.
9. Le modèle de bicamérisme imparfait introduit au Conseil national est intéressant également du point de vue du droit comparé.
10. Le principe bicaméral doit également être introduit pour le Parlement européen car le bicamérisme prévaut parmi les Etats membres.

## 2. LE TRAVAIL ET LES COMPETENCES DU SENAT

Rédigé par Dušan Štrus

La présente analyse est établie sur la base des réponses aux questionnaires que le Conseil national de la République de Slovénie a envoyés aux Sénats et aux correspondants des parlements bicaméraux des pays européens.

### 2.1. Comment la classe politique, les experts et l'opinion publique perçoivent-ils le bicamérisme dans vos pays.

En **Belgique**, selon nos correspondants, la majorité des hommes politiques, des experts juridiques et de l'opinion publique est favorable au bicamérisme. L'opinion publique est très bien informée des caractéristiques, des avantages et des inconvénients du bicamérisme.

Le **Sénat tchèque** ne fait pas partie des institutions populaires. Cela est dû aux lenteurs de sa constitution et à la publicité négative faite par certains groupes politiques désireux de centraliser le pouvoir. Selon les statistiques, 25 % des membres de la Chambre des députés sont contre l'existence du Sénat. Le Sénat est soutenu par plus de 20 % des citoyens. Les experts sont manifestement plus favorables au Sénat, mais il est difficile d'évaluer ce soutien. En fait, il existe un groupe de critiques bruyants, mais il n'y a pas de groupe de supporters bruyants.

En **France**, le bicamérisme est traditionnel. Depuis la révolution française de 1789, la France n'a connu que de brèves périodes avec une seule chambre : 1790-1795 et 1848-1851. Au cours de ces deux périodes, le système politique a très mal fonctionné. L'opinion publique est majoritairement favorable au bicamérisme. Deux référendums ont eu lieu sur le sujet, en 1946 et en 1969, et ils ont tous les deux montré que le public était favorable au bicamérisme. Le résultat des deux référendums ont conclu en faveur du bicamérisme qui est perçu en France comme une protection face au risque de concentration excessive des pouvoirs. En revanche, une partie de l'opinion conteste le mode d'élection du Sénat. Elle estime que les zones rurales sont sur-représentées par rapport aux zones urbaines. Un débat est justement en cours sur la durée du mandat de Sénateur (9ans).

En **Italie**, la majorité est d'avis qu'un système complètement bicaméral comme celui de l'Italie doit impérativement comporter deux chambres. La majorité est favorable au Sénat qui fonctionne comme "cooling house". Actuellement, les discussions portent davantage sur la transformation du Sénat en chambre des régions.

A l'intérieur du cadre constitutionnel de la **République fédérale d'Allemagne**, la position du Bundesrat est incontestée. Toutefois, l'influence du Bundesrat sur la législation est critiquée. Ces critiques portent sur la proportion de la législation (60%) devant recevoir l'approbation du Bundesrat et qui est jugée trop élevée.

Aux **Pays-Bas**, les experts juridiques et l'opinion publique sont favorables à la Première Chambre. Ils ont beaucoup de respect pour les membres de la Première Chambre qui effectuent un travail important dans l'élaboration des nouvelles lois.

En ce concerne le **Sénat polonais**, la position de la classe politique est divisée. Les membres de la SLD (Alliance de la gauche démocrate) et ceux de l'UP (Union du travail), qui composent la coalition actuellement au gouvernement, sont favorables à un parlement unicaméral. Le Président de la SLD, qui est actuellement à la tête du gouvernement, prévoyait dans son programme électoral de supprimer le Sénat. Le PSL (Parti du Peuple Polonais), troisième parti de la coalition au pouvoir, prévoyait dans son programme électoral de modifier la nature du Sénat qui ne représenterait plus les intérêts politiques mais les intérêts des autorités locales. Cependant, comme les autres partis siégeant actuellement à la Diète, chambre basse du parlement polonais, sont favorables au maintien de la situation actuelle, la majorité requise pour modifier la législation dans ce domaine est insuffisante. Les experts, qui les premiers ont contesté le Sénat, soutiennent à présent, en majorité, sur la base des observations concernant le travail du parlement, que le Sénat joue un rôle important dans le processus législatif. D'un autre côté, les représentants du droit constitutionnel polonais estiment que du point de vue du principe de la représentativité, un parlement à une chambre est suffisant. L'opinion publique juge de façon sévère le travail des deux chambres du parlement. Les critiques faites à l'encontre du système existant portent principalement sur le nombre excessif de parlementaires siégeant dans les deux chambres (560). Il est intéressant de constater que l'opinion publique soutient davantage le travail du Sénat que celui de la Diète.

En **Roumanie**, les hommes politiques expriment en majeure partie les opinions du parti politique dont ils sont membres. D'une manière générale, les partis politiques et les hommes politiques sont en faveur de l'existence du Sénat. Les experts de droit constitutionnel confirment que le système bicaméral roumain convient à la Roumanie. Par contre, les résultats des enquêtes menées auprès du public montrent que l'opinion publique est majoritairement favorable au système unicaméral.

En **Slovénie**, la perception favorable du bicamérisme est très variée parmi les hommes politiques. Certains sont pour l'abolition de la deuxième chambre et pour l'augmentation du nombre de députés de la première chambre, et d'autres soutiennent le système bicaméral et le rôle des représentants apolitiques dans le processus législatif. Une procédure d'amendement de la Constitution est en cours en Slovénie. L'une des propositions d'amendement de la Constitution était aussi d'abolir le Conseil national, proposition qui ne fut d'ailleurs même pas soutenue au niveau de la collecte à l'Assemblée nationale des signatures requises pour la soumission d'une proposition d'amendement de la Constitution. Au niveau des experts, le bicamérisme est très fortement soutenu, surtout par les juristes de droit constitutionnel et par les représentants d'autres sciences sociales, notamment la politologie et la sociologie. Selon l'opinion publique slovène, le public connaît trop peu le rôle et le travail du Conseil national. L'analyse des coupures de presse a permis de constater également que les journalistes ne connaissent pas assez le rôle et les compétences du Conseil national et que lorsqu'ils rapportent sur son travail, ils le confondent fréquemment avec l'Assemblée nationale.

En **Espagne**, le Sénat est perçu favorablement bien que les hommes politiques et les experts juridiques soient critiques à son égard. Les experts juridiques exercent une pression afin que le Sénat soit réformé le plus rapidement possible en vue d'augmenter sa dimension territoriale. L'opinion publique est réservée sur le Sénat.

En **Suisse**, les hommes politiques, les experts juridiques et l'opinion publique sont majoritairement favorables au Conseil des Etats. La nouvelle Constitution de 1999 n'a pas fondamentalement changé l'organisation du Conseil des Etats lequel est, en substance, organisé de la même manière depuis 1848.

**La Chambre des Peuples de la Bosnie Herzégovine** est une institution nécessaire aussi est-elle bien acceptée notamment en ce qui concerne son rôle dans la communauté multinationale qu'est la Bosnie Herzégovine.

En **Irlande**, les hommes politiques sont favorables au Sénat. Les experts soutiennent également le système bicaméral mais ils souhaiteraient mettre en œuvre des réformes concernant la structure du Sénat. La position de l'opinion publique envers le Sénat n'a toujours pas été évaluée en Irlande.

En **Yougoslavie**, la classe politique, les experts et l'opinion publique sont favorables au Conseil des Républiques, seconde Chambre de l'Assemblée fédérale.

En **Russie**, il n'y a pratiquement aucun homme politique ou expert qui ne soutienne l'existence du Conseil fédéral. Des dissensions apparaissent en ce qui concerne le rôle du Conseil fédéral dans le système des pouvoirs publics et sa formation. L'opinion publique considère le Conseil fédéral comme un facteur politique permettant de réguler les relations entre les différentes branches du pouvoir et le niveau régional.

## **2.2. Les perspectives de développement de la deuxième chambre dans le futur**

En **Belgique**, le 26 avril 2002, les représentants de la coalition gouvernementale ont conclu un accord concernant le futur du Sénat. Le Sénat actuel deviendrait un Sénat des Régions et des Communautés composé de représentants des exécutifs et des assemblées régionales et communautaires. De plus, le nombre de représentants francophones serait égal à celui des membres néerlandophones. Cette réforme sera réalisée lors de la prochaine législature moyennant deux conditions : que le Parlement actuel soumette à révision certains articles de la Constitution et que la révision de la Constitution obtienne une majorité des deux-tiers des voix dans les deux chambres.

En **République tchèque**, surtout pendant les campagnes électorales, des débats sont ouverts sur l'abolition du Sénat ou sur sa réforme. Ces idées ne sont toutefois pas formulées clairement et elles n'obtiennent pas le soutien de la majorité des sénateurs. La Chambre des députés tchèque a récemment rejeté la proposition du Sénat d'amender la Constitution en vue de renforcer le rôle du Sénat dans la procédure législative. Le Sénat avait proposé d'élargir les domaines de la législation pour lesquels il faudrait obtenir l'accord du Sénat, et de renforcer le rôle du Sénat pour la recherche de consensus dans le domaine législatif. Le Sénat avait également proposé le renforcement de son rôle dans les cas où le Président de la République oppose son veto à une loi. Le Sénat avait proposé la majorité de 3/5 au lieu de la majorité absolue requise pour mettre en minorité le veto du Président de la République; il avait également proposé que la période de 30 jours prévue pour discuter les lois soit étendue à 60 jours.

Le **Sénat français** a constitué un groupe de travail qui est spécialement destiné à l'étude de cette question et qui doit soumettre ses conclusions d'ici la fin du mois de juin. Du point de vue des modifications du Sénat, la réduction de la durée du mandat du Sénateur (de neuf ans à six ans) est souvent évoquée, toutefois la décision n'a pas encore été adoptée.

En **Italie**, il y a des débats et des propositions de modifications constitutionnelles (parlement unicaméral, réduction du nombre de membres et différences entre les chambres), qui ont déjà été examinées par des commissions ad hoc. La réforme fédérale de l'Etat, basée sur les principes d'autonomie et de subsidiarité, a été adoptée par la composition antérieure du parlement, en vertu de laquelle certaines compétences

exécutives furent transférées aux régions. Des débats sont actuellement encore en cours concernant la proposition de transformer le Sénat en chambre des régions.

En **Allemagne**, le gouvernement fédéral et les présidents des gouvernements des Etats fédéraux (Länder) donnent régulièrement des conseils aux comités spécialisés sur des modifications du système fédéral de la République Fédérale d'Allemagne. Ces conseils portent essentiellement sur le contrôle de la répartition des compétences entre la Fédération et les Länder et des actions impliquant une redistribution des ressources financières fixes (recettes provenant de la fiscalité) disponibles. Dans ce contexte, le droit du Conseil fédéral, selon lequel le Conseil fédéral doit donner son accord pour l'adoption de certaines lois, est strictement contrôlé car une partie de la classe politique et des experts estiment que la part des lois pour lesquelles l'accord du Conseil fédéral est obligatoire (60 pour cent) est trop élevée.

**La Première Chambre des Pays-Bas** devrait continuer à fonctionner de la même manière dans le futur. Toutefois, il sera nécessaire d'insister davantage sur la procédure d'adoption des actes européens et d'une législation de qualité.

En **Pologne**, la SLD, coalition au pouvoir, propose de supprimer le Sénat. Des discussions sur l'existence du Sénat sont donc envisagées dans un futur proche. Toutefois, la suppression du Sénat semble moins probable qu'une modification de ses compétences. Le Règlement du Sénat polonais est actuellement en révision.

En **Roumanie**, les partis parlementaires discutent de la proposition d'amendement de la Constitution, qui déterminerait les compétences législatives respectives du Sénat et de la chambre des députés et qui fixerait un nouveau mode d'élection aux deux chambres. Il y aurait donc deux différents modes d'élection aux chambres. La Roumanie également essaye, par la modification du règlement intérieur, d'accélérer et de rendre plus efficaces les prises de décisions tout en sauvegardant la qualité de la législation adoptée.

En **Slovénie**, la principale vision du Conseil national est de demeurer le lien entre la branche législative du pouvoir et la société civile. Le Conseil national s'applique sans relâche à transmettre les intérêts de la société civile, qui est le plus souvent représentée par diverses associations dans des organisations non gouvernementales, à la sphère législative du pouvoir. En dix ans d'activité, le Conseil national a organisé plus de 130 conseils, plus de 30 différents types de discussions publiques et plus de 50 conférences faisant participer des experts étrangers. Plus de 100 associations et sociétés professionnelles, organisations, instituts et organes de l'Etat ont coopéré avec le Conseil national pour organiser lesdits conseils. De cette manière, le Conseil national s'applique à intéresser le plus large cercle de la société civile aux débats sur différents problèmes de la vie sociale. L'objectif de ces conseils n'est pas seulement de sensibiliser les auditeurs, mais également d'obtenir en retour des informations et des opinions provenant de la société civile.

Le futur du **Sénat espagnol** est envisagé sous la forme d'une représentation territoriale avec une participation accrue des communautés autonomes. Toutefois, à l'heure actuelle en Espagne, il n'y a pas de consensus politique laissant présager un changement.

En **Suisse**, le développement du Conseil des Etats se poursuivra conformément à l'organisation actuelle. Le Conseil des Etats est une des chambres de l'Assemblée fédérale et jouit des mêmes prérogatives que l'autre chambre du parlement. Le Conseil des Etats se différencie du Conseil national par sa taille et sa composition politique : les cantons les plus petits y ont la position la plus forte. Les intérêts des cantons sont beaucoup plus faciles à inscrire à l'ordre du jour du Conseil des Etats qu'à celui du Conseil national. Le Conseil des Etats a pour rôle de veiller aux intérêts régionaux dans l'intérêt général de la Suisse. Ce développement va devenir de plus en plus important dans le processus de mondialisation et d'intégration européenne.

**Le Conseil de la République de la République du Belarus** envisage d'adopter une nouvelle législation concernant l'Assemblée nationale (corps représentatif qui rassemble la Chambres des Représentants et le Conseil de la République – voir DŠ) laquelle fut instituée en avril dernier et détient les compétences parlementaires les plus importantes des deux chambres dans le cadre des dispositions constitutionnelles.

**La Chambre des Peuples de la Bosnie-Herzégovine** devra à l'avenir intégrer les représentants des autres nations (en plus des trois nations reconnues par la Constitution et représentées jusqu'à présent). Le règlement existant de la Chambre des Peuples devrait être modifié et complété.

En **Irlande**, il y a actuellement plusieurs idées concernant la réforme du Sénat. Toutefois, la question de la réforme du Sénat sera abordée par le Sénat nouvellement élu, les élections pour le renouvellement du Sénat ont lieu en ce moment en Irlande.

En ce qui concerne le développement futur de la deuxième chambre du parlement, les représentants de la **Chambre des Républiques yougoslaves** s'attachent surtout à modifier la Constitution yougoslave.

En **Russie**, des modifications du mode de formation du Conseil de la Fédération sont possibles dans le futur. Depuis janvier 2002, le Conseil de la Fédération est formé sur la base de la nouvelle Loi fédérale et fonctionne conformément au nouveau règlement. Toutefois, étant donné que la nouvelle loi ne fixe que le mode d'élection et de nomination des membres du Conseil de la Fédération et non le mode de révocation, plusieurs amendements sont en préparation sur le sujet.

### **2.3. La coopération entre la première chambre et la deuxième chambre du parlement**

La coopération entre la première et la deuxième chambre s'effectue en **Autriche** par le biais de réunions régulières des représentants de chacune des chambres.

En **Belgique** la coopération entre les deux chambres du parlement est également bonne.

**La Constitution tchèque** stipule qu'il est nécessaire d'adopter la loi sur les rapports entre les deux chambres. Cette loi n'a toujours pas été adoptée. Les procédures suivent donc la Constitution et les coutumes parlementaires. L'une de ces coutumes est, par exemple, que les rapporteurs du Sénat exposent devant la Chambre des députés les raisons pour lesquelles le Sénat a rejeté une loi ou adopté les amendements à une loi. La tension initiale entre les deux chambres s'est progressivement détendue, mais la Chambre des députés se comporte encore comme le partenaire plus âgé et plus expérimenté. Les députés et les sénateurs coopèrent surtout dans les commissions spéciales et dans les sous-comités de la Chambre des députés. Leur coopération n'est permanente qu'au niveau de la formation des délégations permanentes aux organisations interparlementaires. Leur coopération n'est aussi plus intensive que dans les sessions communes des deux chambres et dans leurs contacts avec les partis politiques.

En **France**, la qualité de la coopération est différente selon que les majorités en place à l'Assemblée nationale et au Sénat ont la même orientation politique. Lorsque les deux chambres ont la même orientation politique, le nombre de lois adoptées dans les mêmes termes est plus élevé. Dans ce cas-là, en cas de désaccord entre les deux chambres, les commissions mixtes paritaires ont presque toujours abouti à un accord. En revanche, lorsque les deux chambres ont des orientations politiques différentes, le résultat n'est pas aussi bon.

En **Italie**, la coopération entre la première chambre et la deuxième chambre est également bonne.

L'**Assemblée fédérale** et le **Conseil fédéral allemands** sont les organes législatifs de la fédération et ils coopèrent au processus législatif. Toutes les lois doivent être discutées au Conseil fédéral. Dans le cadre des lois ordinaires, le Conseil fédéral peut opposer un veto à la proposition de loi, veto qui peut être passé outre par l'Assemblée nationale. Les lois où l'accord est obligatoire nécessitent l'accord exceptionnel du Conseil fédéral.

Aux **Pays-Bas**, la Première et la Deuxième Chambres coopèrent efficacement entre elles mais cette coopération est différentes de la coopération qu'entretiennent habituellement de nombreux systèmes bicaméraux en Europe. En cas de désaccord entre les chambres, le processus de conciliation n'est pas nécessaire. La décision concernant l'introduction et la seule introduction du processus législatif appartient à la Seconde Chambre, la décision finale concernant le sort de la loi appartient à la Première Chambre.

Le Constitution détermine les relations entre la Chambre basse et le Sénat **polonais**. La Diète, première chambre du Parlement polonais, décide en dernier ressort des amendements aux propositions de lois proposés par le Sénat. Il n'y a pas besoin de commission intermédiaire entre les deux chambres. Les conflits qui peuvent surgir entre les deux chambres sont résolues par leur président respectif. En Pologne, la coopération entre les deux chambres se distingue en cela que les Sénateurs discutent des amendements du Sénat lors des séances des comités de la Diète.

En **Roumanie**, les rapports entre le Sénat et la chambre des députés sont réglés à plusieurs niveaux. La coopération des deux chambres est bonne aux séances communes qui sont réglementées par des règles spéciales, ainsi qu'aux séances séparées. Les deux chambres coopèrent dans la procédure législative même, dans le contrôle de certaines institutions, comme également dans la procédure de nomination de certaines personnes. Les représentants des deux chambres s'harmonisent aussi au niveau de la commission de médiation.

En **République de Slovénie**, le Conseil national et ses organes de travail coopèrent avec les organes de travail de l'Assemblée nationale, et ils leur transmettent leur avis sur les questions relevant de leur compétence. Les organes de travail de l'Assemblée nationale examinent les avis qui leur ont été transmis par le Conseil national ou par ses organes de travail. A l'examen des avis, un représentant du Conseil national ou de son organe de travail a la faculté de participer à la séance du corps de travail de l'Assemblée nationale. La décision adoptée est communiquée par le Président de l'organe de travail au Président du Conseil national ou au Président de son organe de travail (par. 2 de l'article 255 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale). En prenant position et en transmettant à l'Assemblée nationale ses avis sur toutes questions relevant de sa compétence, le Conseil national fait connaître et fait valoir devant l'Assemblée nationale les intérêts de tous les groupes d'intérêt représentés en son sein. Les avis, opinions et propositions formulés lors de l'examen des lois et d'autres actes relevant de son domaine de travail sont également élaborés par les commissions du Conseil national, et les propositions de loi les prennent en considération au début même des phases législatives. Le Conseil national a également la compétence constitutionnelle d'exiger l'instruction des questions d'intérêt public. A cet effet, l'Assemblée nationale crée une commission commune qui, par analogie, a les mêmes pouvoirs qu'un organe judiciaire en matière d'instruction et d'examen.

En **Autriche** comme en **Espagne**, la coopération entre la première et la deuxième chambres s'effectue par le biais de réunions régulières des représentants de chaque chambre.

En **Suisse**, les deux chambres des représentants sont égales et, conformément à la Constitution, elles ont les mêmes compétences. Toutes les décisions de l'Assemblée fédérale doivent être le résultat d'accord pris communément par les deux chambres. Les différents qui peuvent opposer les deux chambres sont résolus par un processus particulier qui prévoit que la décision d'une chambre doit être soumise à l'autre chambre jusqu'à ce que les deux chambres parviennent à un accord. Si, après trois tentatives de conciliation, le différent persiste, une conférence de conciliation est mise en place. 13 membres du comité pour la préparation de la législation des deux chambres sont nommés afin de trouver une solution de compromis. S'il n'est pas possible de parvenir à un accord, la proposition de loi est rejetée et supprimée de l'ordre du jour.

En **République du Belarus**, la coopération entre les deux chambres s'effectue par le biais de séances communes réunissant les deux chambres ainsi que par des réunions communes entre les présidences des deux chambres : le conseil de la Chambre des Représentants et la présidence du Conseil de la République. La coopération est visible également au niveau des réunions de la commission de conciliation.

La coopération entre les deux chambres du Parlement de la **Bosnie-Herzégovine** est bonne. Leurs commissions travaillent ensemble, notamment lors de l'élaboration des lois mais également dans le cadre des autres compétences des commissions des deux chambres. De temps en temps, des séances communes des collègues et des sessions communes sont organisées.

En **Irlande**, la coopération entre les deux chambres du parlement est bonne. Les comités sont composés de membres venant de chaque chambre.

En **Yougoslavie**, la coopération entre les deux chambres du parlement s'effectue au niveau :

- du processus général d'adoption des actes parlementaires (chaque chambre adopte les lois selon un processus identique),
- des travaux des commissions permanentes communes,
- des séances communes réunissant les deux chambres,
- des réunions de consultations des présidents des deux chambres,
- des autres formes d'information réciproque.

Conformément à la Constitution **russe**, les travaux des chambres russes s'effectuent de manière autonome et lors des séances communes réunies uniquement à l'occasion d'allocutions du Président, de discours de la Cour constitutionnelle et de discours prononcés par des dirigeants étrangers. Après trois lectures, la Douma soumet ses propositions de loi au Conseil fédéral et, par la suite, elle tient compte des remarques et des prépositions de ce dernier. A chaque fois que le Conseil fédéral s'oppose à l'adoption d'une loi fédérale, une commission de conciliation, composée en nombre égal de représentants de chacune des deux chambres, est mise en place. Les membres du Conseil fédéral et le Conseil fédéral dans son ensemble ont l'initiative de la loi. En outre, les représentants des deux chambres se rencontrent régulièrement lors d'audiences parlementaires, de tables rondes... En ce moment, des discussions ont lieu en vue de resserrer la coopération entre les deux chambres du Parlement russe. Les comités et les commissions permanentes du Conseil fédéral examinent les propositions de loi présentées à la Douma, ils préparent les conclusions relatives aux propositions de lois déjà approuvées par la Douma et les conclusions relatives aux propositions de lois fédérales obtenues lors des débats du Conseil fédéral. En coordination avec les comités et les commissions permanentes de la Douma, les comités et les commissions permanentes du Conseil fédéral peuvent envoyer leurs représentants participer au travail législatif dans les comités, les commissions et les groupes de travail de la Douma. Les

députés de la Douma peuvent assister aux séances des comités et des commissions du Conseil fédéral, qu'elles soient ouvertes ou fermées au public, aux séances plénières, aux tables rondes et aux autres réunions dans le cadre de leurs compétences.

#### **2.4. Les compétences exclusives de la deuxième chambre en comparaison avec la première chambre (compétences dont dispose uniquement la deuxième chambre).**

Le **Sénat belge**, en comparaison avec la Chambre des Représentants, ne possède que peu de compétences exclusives et ces quelques compétences ne sont pas de nature législative. Le Sénat se prononce, par voie d'avis motivé, sur les conflits d'intérêt opposant la Chambre des Représentants et les Parlements des collectivités politiques fédérées ou entre les Parlements des collectivités politiques entre eux. Le Sénat a également comme compétence exclusive l'élaboration de son propre budget et l'exercice de sa compétence réglementaire (autonomie au niveau de son organisation).

Le **Sénat tchèque** a plusieurs compétences exclusives que la Chambre des députés n'a pas. En cas de dissolution de la Chambre des députés, le Sénat peut adopter des actes que la Chambre des députés nouvellement élue est tenue d'approuver. En outre, le Sénat a la compétence exclusive de confirmer les magistrats de la Cour constitutionnelle, qui sont nommés par le Président. Il statue également sur toutes questions relatives à l'immunité de la Cour constitutionnelle et il peut porter accusation contre le Président de la République devant la Cour constitutionnelle.

Les compétences exclusives du Sénat **français** sont qu'en cas de vacance de la présidence de la République, c'est le président du Sénat qui assure l'intérim. En outre, le Sénat ne peut être dissout.

En comparaison avec l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral **allemand** a une plus grande influence sur l'élaboration et le contenu des règles juridiques (transfert de législation). En outre, il possède un pouvoir de co-décision pour toutes affaires se rapportant à l'Union européenne.

Aux **Pays-Bas**, la Première Chambre n'a aucune compétence exclusive.

La seule compétence du Sénat **polonais**, compétence dont la Diète ne dispose pas, est que son accord est requis pour la décision, par le Président de la République, d'organiser un référendum (art.125 de la Constitution polonaise).

En vertu de la Constitution, la Chambre des représentants et le Sénat de **Roumanie** ont des compétences égales, à une exception près: le Sénat peut nommer le médiateur de la République de Roumanie.

En **Slovénie**, le Conseil national peut exiger de l'Assemblée nationale qu'elle redélibère sur une loi avant de la promulguer (veto suspensif). Le Conseil national n'a pas d'autres compétences exclusives, il s'applique néanmoins fortement à entretenir des relations directes avec les organisations de la société civile.

En **Espagne**, le Sénat dispose d'une compétence exclusive : le Sénat peut introduire des mesures à l'encontre des communautés autonomes qui ne respectent pas les obligations que lui impose la Constitution ou les lois nationales (art.155 de la Constitution espagnole). Le Sénat dispose encore de deux compétences prioritaires ( le Sénat examine l'affaire devant le Congrès) : l'adoption de l'accord de coopération entre communautés autonomes (art. 145 de la Constitution espagnole) et l'adoption de la proposition de loi relative au fonds économique (art.158 de la Constitution espagnole).

En **Suisse**, les deux chambres ont les mêmes compétences.

Le **Conseil de la République du Belarus** dispose de plusieurs compétences dont ne dispose pas la Chambre des Représentants :

- il approuve la nomination des présidents (du président et des membres de la Cour constitutionnelle, du président et des membres de la Cour suprême...);
- il élit 6 membres de la Cour constitutionnelle;
- il élit 6 membres du Comité d'élection principal;
- il annule les décisions des organes représentatifs locaux (Conseils du pouvoir) qui ne sont pas conformes avec la législation ;
- il adopte la résolution concernant la dissolution des Conseils du pouvoir qui enfreignent de façon systématique et évidente la législation (il les dissout également dans tous les autres cas prévus par la loi);
- il examine la mise en accusation émise à l'encontre du Président de la République adoptée par la Chambre des Représentants et ordonne l'enquête;
- il approuve les actes normatifs du Président relatifs à l'état d'urgence, à la loi martiale et à la mobilisation totale ou partielle.

Les compétences des deux chambres de la **Bosnie-Herzégovine**, définies dans la Constitution et dans le règlement, ne sont pas identiques. Alors que la Chambre des Représentants a la compétence exclusive de nommer les membres du gouvernement, la Chambre des Peuples dispose d'une compétence importante : elle protège les intérêts vitaux de la nation.

En **Irlande**, le Sénat peut demander au gouvernement de promulguer une loi plus rapidement que ne le prévoit la Constitution. Les membres du Parlement européen ont le droit de participer aux séances du Sénat selon la procédure prévue.

La **Chambres des Républiques yougoslaves** n'a pas de compétences exclusives. Conformément aux dispositions de la Constitution, les deux chambres disposent des mêmes compétences.

Les compétences exclusives du **Conseil de la Fédération russe** sont très nombreuses : approbation du changement des frontières entre les territoires de la Fédération russe, approbation des décrets du Président de la Fédération de Russie relatifs à l'établissement de la loi martiale et de l'état d'urgence, décision sur la possibilité d'utiliser les Forces Armées de la Fédération de Russie en dehors du territoire de la Fédération, fixation des élections du Président de la Fédération de Russie, mise en accusation constitutionnelle du Président de la Fédération, nomination des juges de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, de la Cour suprême de la Fédération de Russie, de la Cour arbitrale supérieure de la Fédération, nomination et révocation du Procureur général de la Fédération, nomination et révocation du vice-président de la Cour des Comptes et de la moitié des réviseurs.

## 2.5. L'efficacité du fonctionnement du système parlementaire bicaméral

L'avantage principal du **système bicaméral belge** est qu'il améliore la qualité de la législation et qu'il permet au Sénat de se consacrer à des législations complexes et de fond. Par contre, sa faiblesse réside dans le contrôle parlementaire qui n'accorde plus la sanction politique au Sénat.

Bien que le **système bicaméral tchèque** soit simple, dépourvu de la représentativité spécifique de la deuxième chambre, il est néanmoins très fonctionnel et justifié. Une

certaine faiblesse réside dans le fait que la Chambre des députés domine en matière d'élaboration des règles qui sont énoncées par la Constitution et par de nombreux autres actes. C'est la raison pour laquelle le Sénat a essayé de regrouper ces actes en une catégorie d'actes organiques. Il est également indispensable de répartir les compétences des deux chambres en fonction du rôle de chaque chambre dans chaque domaine.

Les représentants du **Sénat français** ont souligné l'importance de la participation du Sénat dans l'instauration d'un équilibre entre les pouvoirs publics. Le choix d'un système bicaméral suppose un refus de voir s'établir entre les différentes institutions des rapports qui pourraient aboutir soit à des conflits insolubles, soit à une concentration excessive du pouvoir et donc au risque d'arbitraire de la décision. Cet objectif, inscrit dans la Constitution, apparaît comme le fil conducteur qui relie les différentes attributions du Sénat. Le rôle du Sénat en matière de révision constitutionnelle où l'accord du Sénat est obligatoire en fournit une première illustration. La nécessité d'un accord du Sénat pour toute révision constitutionnelle tend à garantir la stabilité de la loi fondamentale.

Pour les français, il est important que l'examen des textes par les deux chambres garantisse la présence d'intérêts différents dans la procédure législative et soit une protection contre des décisions irréflechies ou mal conçues. Le double examen des textes de loi contribue à l'équilibre de la démocratie parlementaire en permettant l'expression de l'opinion publique durant la « navette » entre les deux Chambres. Ainsi, le bicamérisme tel qu'il existe en France est un élément qui garantie l'équilibre entre les différentes institutions.

L'avantage essentiel du **système bicaméral italien** est qu'il permet les délibérations répétées sur les propositions de loi, ce qui peut par contre fortement prolonger le temps nécessaire à d'adoption d'une loi.

Pour les représentants du **Conseil fédéral allemand**, le système bicaméral renforce le « jeu » du frein et des contrepoids (checks and balances game). La seconde chambre est une protection supplémentaire face à tous changements radicaux. D'un autre côté, une pression plus forte en vue d'atteindre un consensus serait synonyme d'obstacle.

Aux **Pays-Bas, la Première Chambre** et ses représentants expérimentés et formés contribue à un meilleur équilibre des pouvoirs dans le processus législatif.

Le Sénat joue un rôle important dans la procédure législative de la **Pologne**. L'avantage du système bicaméral polonais est que le Sénat ne provoque pas de crise constitutionnelle s'il rejette la proposition de loi. Le Sénat ne peut pas retarder la procédure législative car il ne dispose que de 30 jours pour statuer. Le désavantage du système est que le Sénat ne dispose que de peu de compétences et que, pour cette raison, son importance dans le pays n'est pas très importante.

En **Roumanie**, le système bicaméral a des avantages car il permet d'étudier les projets de loi plus en détail ; il est souvent arrivé que la deuxième chambre complète les projets de lois adoptés par l'autre chambre. Les défaillances du système bicaméral sont l'égalité des compétences des deux chambres d'une part, et les blocages du processus législatif d'autre part.

En **Slovénie**, la procédure de veto suspensif pose des problèmes. Le Conseil national doit adopter toutes les lois votées à l'Assemblée nationale afin de pouvoir décider et une fois la décision prise, de pouvoir soumettre son veto suspensif. La Constitution oblige le Président de l'Assemblée nationale à envoyer chaque loi au Président du Conseil national avant de l'envoyer au Président de la République pour signature. Le délai de soumission du veto suspensif est de sept jours à compter de l'adoption de la loi par l'Assemblée nationale. Le délai de sept jours est très court car le Conseil national est un organe collégial qui est tenu de siéger et d'adopter la décision de veto selon la procédure

prescrite. Le délai de sept jours inclut aussi les samedis, les dimanches et les jours fériés, et il s'est déjà produit que le Conseil national n'ait disposé que de quatre jours pour mener à bien toute la procédure, à savoir convoquer la séance, discuter et décider. De plus, il faut aussi considérer le fait que les conseillers nationaux n'exercent pas leur fonction de conseiller en tant que profession et qu'ils travaillent ailleurs. En comparaison avec les sénats des pays d'Europe, le délai de sept jours pour l'examen d'un projet de loi est le délai le plus court.

L'autre problème du veto suspensif du Conseil national slovène réside dans le fait que la procédure de mise en valeur du veto est prescrite par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale. La Constitution ne règle pas suffisamment le veto suspensif du Conseil national, qui devrait être réglementé d'une manière plus précise par une loi organique. Le Conseil national a proposé la modification de la loi portant le Conseil national, qui déterminerait les modalités d'examen à l'Assemblée nationale de la loi pour laquelle le Conseil national a soumis une proposition de veto suspensif. Cette proposition ne fut pas adoptée à la séance de l'Assemblée nationale. En matière de rapports entre ces deux organes constitutionnels, le problème vient du fait qu'une question aussi importante pour ces deux organes de l'Etat est réglée par le règlement intérieur de l'un d'eux sans que l'autre organe n'ait une influence quelconque sur son contenu.

Le manque de flexibilité du veto suspensif du Conseil national est aussi problématique. D'ordinaire, le Conseil national ne s'oppose pas à l'ensemble de la loi, mais seulement à certaines de ses solutions. A la deuxième lecture, l'Assemblée nationale peut adopter ou ne pas adopter la loi, mais elle ne peut pas la modifier selon les propositions du Conseil national. C'est la raison pour laquelle les députés se trouvent devant deux mauvais choix: soit adopter la loi qui, de toute évidence, contient une défaillance, soit rejeter intégralement la loi parce qu'elle prévoit une solution inadéquate. Du point de vue constitutionnel, rien n'empêche le règlement intérieur de permettre également à l'Assemblée nationale - en cas de veto - de modifier la disposition qui a donné lieu au veto. Jusqu'ici, la majorité parlementaire s'est opposée à une telle solution en alléguant qu'une quatrième de la procédure législative serait ainsi initiée, phase à laquelle la décision à prendre ne porterait que sur la question contestée et non pas sur l'ensemble de la loi. De plus, on pourrait, par un seul vote, décider simultanément de l'amendement à la loi et du rejet du veto ou de la ré-adoption de la loi. Le Conseil national ne pourrait opposer de nouveau un veto à la loi amendée. Une telle modification fut souvent à l'ordre du jour de la Commission chargée du règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Elle recueillit parfois une importante minorité de voix et une autre fois, et parfois même la majorité des voix des députés, mais elle n'obtint jamais la majorité des deux tiers des députés présents, qui est prescrite pour modifier le règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

En revanche, en raison du double rôle du Conseil national, le système bicaméral slovène a un double avantage. D'abord, la qualité du fonctionnement du Conseil national, qui s'est reflétée par le fait que la forme de représentation institutionnalisée des différents intérêts sociaux, organisés en cinq groupes d'intérêts (groupe d'employeurs, groupe de salariés, groupe de paysans, de professions libérales et d'artisans, groupe du secteur tertiaire et groupe d'intérêts locaux), a gagné en importance et en légitimité en matière de représentation des intérêts sociaux. La base électorale institutionnalisée des cinq groupes d'intérêts s'est ainsi pratiquement étendue à la majorité des secteurs importants de la société, et donc à la société civile.

L'autre qualité du fonctionnement du Conseil national réside dans le fait que de nombreuses initiatives de la société civile, qui n'avaient pas été incluses ou qui auraient

été reléguées au second plan par les mécanismes institutionnels des cinq groupes d'intérêts, ont accédé - par le biais du Conseil national - aux rouages de la démocratie parlementaire et donc, à la sphère politique. De nombreuses conférences et débats (portant également sur des thèmes impopulaires) ont mis à jour les différents intérêts de divers groupes sociaux et couches sociales qui n'auraient pas pu ou auraient difficilement pu exprimer leurs intérêts en tant qu'intérêts légitimes de la société, et qui auraient encore moins pu les faire valoir. Il est indubitable que la participation de la société civile à la procédure législative ne fait qu'augmenter la légitimité des lois adoptées.

L'amélioration de l'efficacité du **Sénat espagnol** est le résultat de l'augmentation des possibilités permettant de parvenir à un consensus.

Le **système bicaméral suisse** est profondément enraciné dans le système politique. Il est resté intact lors de la révision globale de la Constitution en 1999. Nous pouvons énumérer ses qualités : amélioration de la qualité du travail parlementaire, meilleure représentation des cantons, des régions et des minorités et garantie de stabilité politique. Le système bicaméral suisse présente certains défauts : il est établi par des experts juridiques et par des hommes politiques orientés à gauche ou de tendance écologique, il y a des retards dans la prise des décisions politiques et une sur-représentation des partis conservateurs ainsi que des cantons ruraux et de petites tailles.

En 1996, lorsque le Conseil de la République fut institué en **République du Belarus**, le système bicaméral a montré ses avantages. Le fait le plus marquant est que la qualité des lois adoptées lors de la procédure législative a augmenté. Le Conseil de la République permet l'examen minutieux des propositions de lois approuvées par la Chambre des Représentants. Le Conseil de la République garantit une meilleure représentation des intérêts des citoyens dans les institutions de l'Etat.

Les représentants de la Chambre des Peuples de la **Bosnie-Herzégovine** ont souligné que la procédure d'adoption des lois serait plus facile avec un système représentatif unicaméral. Toutefois, le système bicaméral est la seule solution permettant, dans l'organisation constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine, de protéger les intérêts nationaux vitaux.

La qualité la plus évidente du **Sénat irlandais** est de pouvoir contrôler le travail de la Chambre basse.

Le **système bicaméral yougoslave** ne fait pas partie des systèmes bicaméraux les plus efficaces. Son seul avantage est qu'il permet l'égalité des deux unités fédérales qui, en réalité, se différencient par leur développement économique, par la taille de leur population et la superficie de leur territoire. La faiblesse de l'organisation bicamérale yougoslave est que les deux chambres traitent toutes les affaires selon la même procédure et que, par conséquent, la Chambre des Républiques ne s'occupe pas seulement des affaires relatives aux unités fédérales.

En **Russie**, le système bicaméral est considéré beaucoup plus efficace que le système unicaméral parce qu'il donne à l'Assemblée fédérale et à l'ensemble du système des pouvoirs publics, une stabilité qui, dans un pays multinational et vaste comme la Russie, est extrêmement nécessaire. En outre, il permet de rapprocher les intérêts et les problèmes des régions du centre fédéral.

## 2.6. Les principaux problèmes auxquels sont confrontés les représentants des secondes chambres dans leur travail et le type de solution apporté.

Bien que la Constitution octroie au **Conseil fédéral autrichien** une place très importante dans la procédure législative, la position institutionnelle du Conseil fédéral est faible aussi bien du point de vue constitutionnel que du point de vue politique. Le Conseil fédéral se caractérise par une faible tradition dans la représentation des intérêts régionaux au niveau fédéral. Le Conseil national et le gouvernement fédéral considèrent que le Conseil fédéral est un organe moins important dans la procédure législative. D'un autre côté, les régions ont trouvé d'autres modes de participation au niveau fédéral.

Toutefois, le Conseil fédéral joue un rôle important dans le système politique autrichien. Le Conseil fédéral est un des organes qui contribue à faire de l'Autriche un Etat fédéral. Il représente également pour les hommes politiques la possibilité d'exercer leurs compétences. Le Conseil fédéral peut représenter une forte opposition lorsqu'il utilise ses compétences (initiative législative et veto). Si l'on résume le développement du Conseil fédéral, on obtient que le Conseil fédéral est passé d'un organe permettant de compléter la procédure législative à un espace supplémentaire de batailles politiques.

La plus grande faiblesse du **Sénat belge** réside dans le nombre trop limité de ses membres et dans la relative complexité du système d'évocation.

**Le Sénat tchèque** a relevé comme problème que dans le cadre de ses actions, très peu de place est réservée à la recherche de consensus entre les deux chambres. Le Sénat fait face aux critiques en exposant au public les résultats de son travail.

La critique concernant le **Conseil fédéral allemand** est justifiée lorsque les intérêts des partis politiques prévalent sur les intérêts spécifiques des Etats fédéraux. A ce moment-là, le Conseil fédéral peut devenir un obstacle ou un élément gênant. Cela permet de comprendre le rôle du Conseil fédéral mais ne constitue pas un manque de légitimité. En fin de compte, la légitimité de tous les membres du Conseil fédéral – même si de façon indirecte – provient des élections puisque les membres du Conseil fédéral sont responsables devant les parlements régionaux.

Le problème auquel est confronté la **Première Chambre des Pays-Bas** tient essentiellement à la charge de travail et à la participation des membres de la Première Chambre, laquelle ne reconnaît pas à ses membres une fonction à plein temps (part-time politicians – hommes politiques à mi-temps).

La plus grande difficulté à laquelle est confronté le **Sénat polonais** vient du fait que la Cour Constitutionnelle donne une interprétation étroite de ses compétences ce qui limite les possibilités de réussite des amendements du Sénat.

En **Roumanie**, la procédure législative est dans un cul-de-sac à cause de l'égalité des compétences des deux chambres. En 2001, suite aux modifications du Règlement intérieur relatif à l'organisation et au fonctionnement des deux chambres, la majeure partie du Sénat est passée des séances plénières aux commissions du Sénat, ce qui a également eu pour effet d'améliorer l'activité législative du Sénat.

Plus de la moitié des demandes soumises par le **Conseil national slovène** en vue de l'initiation de la procédure de contrôle de la constitutionnalité et de la légitimité a été soumise après la mise en minorité du veto par l'Assemblée nationale. C'est ainsi que sur 24 demandes soumises à la Cour constitutionnelle de 1993 à l'an 2000, le Conseil national soumit une demande de contrôle de la constitutionnalité dans 13 cas où l'Assemblée nationale avait adopté la loi à la majorité absolue lors de la nouvelle procédure de vote. Dans deux cas, le veto ne recueillit pas de soutien suffisant au Conseil national et ne fut pas adopté par vote, mais le Conseil national décida malgré

tout d'interroger la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité de certains articles. Pour 54 % des lois, la Cour constitutionnelle reconnut que les dispositions de la partie de loi, pour laquelle le Conseil national avait exigé le contrôle, étaient contraires à la Constitution. Pour une loi, la Cour décida en faveur d'une partie de la demande du Conseil national. Ce résultat met en évidence le haut degré de légitimité de l'opposition du veto suspensif et de l'initiation du litige constitutionnel. Vu que le Conseil national ne peut soumettre des amendements de lois, le veto suspensif est la seule possibilité pour lui de faire valoir son désaccord. Ces données font aussi ressortir que la soumission des vetos suspensifs et des demandes de contrôle de la constitutionnalité s'inspire surtout des intérêts représentés par le Conseil national, et qu'elle n'est pas conditionnée par la politique. A la procédure législative, le Conseil national fait part des intérêts des sociétés apolitiques et il s'inspire des besoins vitaux des grands groupes sociaux désireux de régler leur propre situation, il s'agit là des intérêts locaux, des intérêts économiques et des intérêts du secteur tertiaire. Il est sans fondement d'alléguer les compétences du Conseil national stipulées par la Constitution, selon lesquelles le Conseil national ne pourrait participer à la soumission d'amendements au cours de la procédure législative. La disposition de la Cour constitutionnelle stipule clairement que l'Assemblée nationale ordonne en toute autonomie par qui seront soumis les amendements qui forment la proposition de loi. Par conséquent, la possibilité de soumission d'amendements par le Conseil national n'est pas contraire à la Constitution, comme elle n'est pas non plus liée aux compétences qui lui sont prescrites par la Constitution.

En outre, l'Assemblée nationale allègue qu'il y a séparation entre les actes d'initiative législative et les actes de soumission d'amendements à la procédure législative. Si ces actes étaient si strictement séparés, l'Assemblée nationale pourrait, par analogie, exclure également le gouvernement des amendements, et inversement: il empêcherait le Conseil national de soumettre des amendements à ses propres propositions de loi, qu'il a soumises à la procédure législative, ce qui est insoutenable *ad absurdum*.

En soumettant ses avis sur les lois, le Conseil national participe directement à la procédure législative. Vu les règles du règlement intérieur, l'Assemblée nationale est favorable à cette coopération car il se donne lui-même la possibilité d'exiger l'avis du Conseil national.

Si l'Assemblée nationale est favorable à la réception et à "l'adoption" des avis que lui soumet le Conseil national, la soumission d'amendements par le Conseil national non plus ne pourrait compliquer ou modifier le travail des organes de travail mères. Cette possibilité serait également un signe de la volonté positive de l'ensemble du parlement d'adopter des lois de qualité et cohérentes.

Le Conseil national joue un rôle important d'équilibrage des intérêts pouvant avoir une influence sur le texte de loi. Il est certain que premièrement, les amendements du Conseil national augmenteraient les possibilités d'accès des intérêts à la procédure législative, qu'ils réduiraient le nombre de vetos suspensifs émanant souvent de la non approbation d'une des dispositions de la loi contestée et non de la totalité du contenu de la loi, et que deuxièmement, ils réduiraient le nombre de demandes de contrôle de la constitutionnalité et de la légitimité des lois. Le travail de la Cour constitutionnelle, de l'Assemblée nationale et du gouvernement serait ainsi allégé car l'adaptation des lois aux arrêts constitutionnels exige du gouvernement et de l'Assemblée nationale la mise en oeuvre d'un ensemble de prescriptions législatives et procédurales. Cela représenterait aussi une considérable économie de moyens financiers autant pour la Cour constitutionnelle que pour le gouvernement et l'Assemblée nationale. C'est

pourquoi le Conseil national s'applique sans relâche à faire confirmer cette possibilité par l'Assemblée nationale également dans son règlement intérieur.

Le plus grand problème du **Sénat espagnol** tient à la définition et à la mise en œuvre du caractère territorial du Sénat en vue de développer une culture de coopération entre les communautés autonomes.

Le **Conseil des Etats suisse** doit souvent examiner des propositions de loi exigeantes et complexes (par exemple, les loi sur l'ingénierie biologique, sur les marchés de l'énergie électrique, sur la répartition des ressources financières, sur le financement des hôpitaux etc.). Tous les membres du Conseil des Etats doivent participer à plusieurs comités. Tous doivent assister à des réunions préparatoires et prendre part aux séances des comités ainsi qu'aux séances plénières parallèlement à leurs occupations principales (la fonction de parlementaire n'est pas professionnelle). Ils sont donc soumis à des emplois du temps extrêmement chargés et complexes. Pour aider les parlementaires à remplir leurs missions, un nouveau système a été mis au point selon lequel chaque député reçoit 40.000 CHF lui permettant d'engager des assistants personnels. Le Conseil des Etats statuera sur cette question à la fin du mois de juin. Le Conseil des Etats suisse est confronté à une autre difficulté qui tient au changement toujours plus rapide de la législation : à peine une loi est-elle adoptée ou modifiée, qu'il faut à nouveau, dans un très bref laps de temps, la modifier. Le Conseil des Etats doit donc faire face à une double exigence : d'un côté, il doit réagir immédiatement et de l'autre côté, il doit veiller à la qualité dans l'adoption des lois. Enfin, il ne faut pas oublier de citer l'activité internationale du Conseil des Etats. La Suisse est contrainte d'harmoniser sa législation avec la législation européenne dans de nombreux domaines bien qu'elle ne soit pas membre de l'Union européenne et qu'elle ne soit liée à elle que par des accords bilatéraux.

**La Maison des Peuples de la Bosnie-Herzégovine** ne rencontre pas de difficulté dans l'exécution de ses missions. Il existe par contre des problèmes de nature technique (terrain, ordinateurs, équipement, enregistrement des séances...) et de manque de cadres.

Le problème de la **Chambre des Républiques yougoslave** réside dans les délais imposés dans le cadre de la procédure législative et qui laissent peu de temps pour étudier les propositions de loi.

L'un des problèmes principaux que rencontre le **Conseil de la Fédération russe** est l'évocation périodique du mode de composition de la Chambre haute. Parmi les problèmes quotidiens du Conseil de la Fédération, nous pouvons placer en tête le peu de temps dont dispose les représentants pour discuter les propositions de loi que la Douma envoie au Conseil, temps limité de façon rigide par la Constitution. Une attention accrue devra être portée également aux relations entre le Conseil de la Fédération et les organes législatifs des territoires de la Fédération, y compris les relations dans le cadre de la procédure législative.

### 3. LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LES PARLEMENTS DES PAYS EUROPÉENS

Rédigé par Maja Franko

Cette analyse est réalisée à partir des réponses aux questions adressées par le Conseil national de la RS à toutes les secondes chambre et aux parlements correspondants des pays européens.

#### 3.1. Définition de la société civile

La plupart des pays n'ont pas de définition générale pour la société civile. Ils définissent la société civile comme l'espace entre l'Etat et la sphère des rapports de marché ou privée. La société civile est une condition préalable à la démocratie, le "garant" de la démocratie. Dans la majorité des pays, la société civile est une notion commune regroupant le secteur non gouvernemental et sans but lucratif qui réunit diverses organisations non gouvernementales, les groupements, les associations, les syndicats, les groupes d'intérêt, les groupes informels et les citoyens qui, par leurs activités, agissent mutuellement dans le but de confronter et de résoudre les défis et les problèmes de la société.

L'**Autriche** connaît plusieurs propositions différentes de définition de la société civile.

**La Belgique** n'a pas de texte juridique qui définirait la société civile. Les Belges estiment que de nos jours la notion de Nation englobe également les acteurs de la société civile (la notion de société civile est très proche de la signification constitutionnelle de l'ensemble des citoyens, la Nation). Etant donné le mode de fonctionnement du système représentatif, les membres des deux chambres du **corps représentatif belge (Sénat et Chambre des représentants)** défendent au parlement les intérêts de la société civile.

**La République tchèque** ne connaît pas de définition officielle de la société civile qui est le plus souvent définie comme société ouverte.

Dans les textes juridiques **français**, la notion de société civile n'est pas définie et ne s'utilise pas ; à la place de cette expression, c'est le terme "citoyens" qui est employé.

La notion de société civile est absent de la législation **grecque**. Elle constitue une notion extra-juridique définie librement par les juristes. Pour cela, il n'est pas possible d'en donner une définition précise.

**La Slovaquie** n'a pas de définition légale de la société civile ; toutefois, des règlements juridiques secondaires se rapportent à une partie déterminée d'acteurs qui se considèrent comme partie de la société civile (sociétés civiles, communautés religieuses, groupes d'intérêt de personnes morales, groupements fondés conformément à la loi - associations, chambres).

En **Ukraine**, la Constitution de 1996 et la législation nationale en vigueur ne normalise pas formellement les questions relatives à la société civile qui est surtout basée sur la conformité logique irréprochable et la liaison mutuelle avec les notions "d'Etat de droit" et de "société civile" telles que stipulées par la Constitution.

### 3.2. Relations entre le parlement et la société civile

Dans tous les pays, le parlement constitue l'organe représentatif chargé du pouvoir législatif, ouvert à tous les citoyens et au public.

La relation la plus fondamentale entre le parlement et la société civile se développe à partir des élections législatives. Ensuite, les citoyens ont la possibilité de contacter les députés ou les sénateurs. Les citoyens peuvent obtenir des documents et des informations sur le travail des parlementaires auprès de leurs bureaux d'information ou sur leur site Internet (où sont présentées les informations essentielles sur le fonctionnement du parlement et de ses commissions, les projets et les propositions de loi et diverses recherches).

Les organisations non gouvernementales peuvent être invitées aux séances des commissions parlementaires où elles peuvent exprimer leurs points de vue sur une proposition de loi susceptible d'influencer leurs droits. Le gouvernement peut tenir compte de ces points de vue lors de la préparation d'un projet de loi avant de le présenter au parlement.

En Autriche, toutes les séances plénières du **Conseil fédéral et du Conseil national** sont ouvertes au public. Sont également accessibles au public les documents parlementaires comme les interpellations, les réponses aux interpellations, les procès-verbaux, les rapports du Conseil fédéral et du Conseil national.

**La Chambre des représentants belge**, selon l'avis du correspondant, n'entretient aucune relation avec la société civile hormis les rapports qui découlent du seul travail parlementaire (surtout de la procédure législative et de l'examen des pétitions). Comme dans tous les systèmes de bicamérisme, en raison de sa composition, **le Sénat belge** aussi représente mieux la réalité sociale diverse. Alors que la Chambre des représentants est l'expression des élections générales et libres, le Sénat représente davantage la diversité de la société. De ce point de vue, il convient de souligner la présence des dix membres du Sénat cooptés, qui sont en fait les représentants de la société civile à la chambre. Cette relation particulière du Sénat par rapport à la réalité sociale s'inscrit dans son rôle de contrôle. En cela, il veille à la qualité de la législation et assure le suivi de l'impact du travail législatif sur la société. En outre, les moyens classiques de contrôle dont dispose le Sénat pour être en contact avec la société lui permettent d'organiser de grands débats de société qui ne se limitent pas à discuter un nombre déterminé de questions définies mais couvrent une problématique plus large.

**La Chambre des députés tchèque** est ouverte au public, chacun peut assister aux séances des commissions ou aux séances plénières. Les organisations non gouvernementales ou les groupes professionnels peuvent organiser dans la salle des séances de la chambre divers séminaires ou conférences, ils peuvent y présenter leurs documents mais seulement avec autorisation préalable du chef de cabinet du président et avec le soutien d'un député, d'un groupe de députés, d'une commission ou d'un parti politique. Des contacts directs sont aussi possibles par le site Internet où sont présentées les informations sur le travail de la Chambre (propositions de loi, bibliothèque électronique où sont présentées les propositions de loi et la recherche sur l'élaboration des lois depuis le XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à nos jours).

**En République tchèque**, les relations avec la société civile sont développées au niveau du **Sénat** et des sénateurs. Les sénateurs sont élus dans les circonscriptions électorales

comptant approximativement 100.000 électeurs. Leur intérêt d'être ré-élu assure leur engagement actif dans les événements de la circonscription électorale.

Le Sénat et ses organes de travail eximent les lois en présence des membres du gouvernement et des groupes d'intérêts. Ces derniers participent aux préparations des propositions de loi. Le dialogue avec la société civile est également développé par des débats publics des comités ou du Sénat d'une manière générale. La société civile peut exprimer ses avis aux débats publics. A ce jour, le Sénat a organisé des débats publics ayant pour thème la télévision, le rasisme et la xénophobie, la science et les universités, et la politique extérieure.

**L'Assemblée nationale française**, dans le but de développer son ouverture sur l'extérieur, a pris certaines initiatives hors de toute obligation juridique. Parmi celles-ci, il convient de citer notamment l'organisation du Parlement des Enfants où une fois par an une proposition de loi émanant d'une classe primaire est adoptée par des enfants réunis dans l'hémicycle. Une telle proposition peut être reprise par un député et devenir loi de la République. La seconde initiative est la création de la chaîne de télévision parlementaire qui retransmet les débats parlementaires pendant 18 heures de programmes quotidiens en alternance avec le Sénat. Enfin, notons la création d'un site Internet Assemblée nationale très documenté et très consulté par les citoyens. Les commissions du **Sénat français**, tant pour les travaux législatifs que pour les travaux de contrôle, procèdent avant les procédures à de nombreuses auditions.

**Le Sénat italien** développe ses relations avec le public par trois voies principales: par la voie de l'information en préparant des informations relatives aux activités parlementaires; par la voie de la documentation en publiant des recueils de documents officiels ou de renseignements relatifs au travail parlementaire, et par la voie de la communication en assurant l'interaction publique. Le travail du Sénat est public, comme stipulé par la Constitution. Les citoyens peuvent assister aux séances du Sénat au balcon réservé au public, et ils peuvent également suivre le travail des organes de travail. Les journalistes aussi ont accès au balcon destiné à la presse. Les séances parlementaires sont transmises par la télévision et la radio. Différentes actions sont engagées en vue d'ouvrir le plus possible le Sénat au public et de renseigner le public sur le travail du Sénat. Ces activités comprennent les visites guidées dans l'édifice du Sénat, la ligne d'informations sur le travail du Sénat, le site Internet du Sénat, la possibilité de contacter le public par courrier électronique, la participation du Sénat à différentes manifestations culturelles, la publication des documents officiels et les recueils des discours parlementaires.

Selon la réponse du correspondant, **le Conseil fédéral allemand** ne développe pas de relations institutionnalisées avec la société civile ou avec les partenaires sociaux (groupements d'employeurs et syndicats), les groupements économiques, l'Eglise ou autres groupements d'intérêt. Elle peut présenter ses avis sur les propositions de loi au Conseil fédéral sous forme écrite mais en règle générale, ces avis ne s'inscrivent pas formellement dans les débats. Contrairement à la **Chambre fédérale des députés**, les débats et les auditions incluant les représentants de la société civile sont rares au Conseil fédéral allemand, ils peuvent toutefois se produire surtout dans le cadre de la Commission des affaires européennes.

**La Première chambre du parlement des Pays-Bas** développe les relations avec la société civile par l'intermédiaire du courrier électronique, de la télécopie et des réponses aux questions posées par les citoyens sur le site Internet.

Le pouvoir qui revient à **la Diète polonaise** est orienté vers la mise en oeuvre et la consolidation de la notion de société civile par l'intermédiaire de la codification des lois, de la définition des actions fondamentales de l'Etat ainsi que par le contrôle

d'autres organes et de l'administration publique. De plus, la Diète nomme le gouvernement, le président de la Chambre suprême de contrôle, les présidents de la Cour constitutionnelle et de la Cour d'Etat ; elle adopte chaque année le budget de l'Etat et vote la loi d'exécution du budget. Les citoyens ont le droit d'obtenir des informations sur le travail et les activités des organes des pouvoirs publics, sur les activités des personnes chargées de fonctions publiques, sur les activités des organes spécialisés et économiques indépendants et sur d'autres personnes et unités d'organisation qui exécutent les charges des organes du pouvoir et qui gèrent les biens communs et la propriété publique. Le droit à l'information comprend l'accès aux documents et la présence aux séances, avec la possibilité d'enregistrement sonore et visuel. Des restrictions quant aux droits cités ci-dessus peuvent être imposées uniquement par le règlement à savoir, pour la protection des droits et des libertés de personnes et d'acteurs économiques, de l'ordre public et de la sûreté, ou en raison d'intérêts économiques supérieurs de l'Etat. La procédure quant au mode d'obtention d'informations sur la Diète et le Sénat est fixée dans leur règlement respectif (article 61 de la Constitution).

Selon l'article 37 du Règlement du Sénat, le droit des citoyens à obtenir des informations se réalise par la publication préalable destinée au public de l'agenda des séances ; par la possibilité pour le public de suivre les séances du Sénat et de ses commissions ; par l'accès aux documents du Sénat, aux procès-verbaux et relevés des audiogrammes et autres documents liés aux activités du Sénat et de ses commissions. Les citoyens peuvent aussi avoir accès aux documents par Internet. Ils peuvent de même envoyer par courrier électronique leurs avis sur une proposition de loi discutée au Sénat.

Le **Sénat roumain** a un Bureau des relations publiques qui publie un bulletin informatif pour la société civile. Les activités et les séances du Sénat sont publiques - la société civile participe ainsi aux débats parlementaires.

Le **Conseil national slovène** est la forme institutionnalisée de représentation des différents intérêts sociaux, articulés en cinq groupes d'intérêts (groupe d'employeurs, groupe de salariés, groupe de paysans, de professions libérales et d'artisans, groupe du secteur tertiaire et groupe d'intérêts locaux), et représentant des intérêts sociaux, il a ainsi gagné en importance et en légitimité. De ce fait, la base électorale institutionnalisée des cinq groupes d'intérêts s'est pratiquement étendue à la majorité des secteurs importants de la société, donc à la société civile. L'autre qualité du fonctionnement du Conseil national réside dans le fait que de nombreuses initiatives de la société civile, qui n'avaient pas été incluses ou qui auraient été reléguées au second plan par les mécanismes institutionnels des cinq groupes d'intérêts, ont accédé - par le biais du Conseil national - aux rouages de la démocratie parlementaire et donc, à la sphère politique. De nombreuses conférences et débats (portant également sur des thèmes impopulaires) ont mis à jour les différents intérêts de divers groupes sociaux et couches sociales qui n'auraient pas pu ou auraient difficilement pu exprimer leurs intérêts en tant qu'intérêts légitimes de la société, et qui auraient encore moins pu les faire valoir.

Le **Sénat espagnol** développe des relations avec la société civile dans le cadre de commissions d'enquête et d'activités culturelles (visites, conférences...).

**En Suisse**, les sessions du **Conseil des Etats** sont entièrement ouvertes au public. Chacun peut assister aux débats depuis la galerie destinée à cet effet (aussi les médias). Les représentants des médias informent la presse des débats parlementaires et des débats au sein des commissions ; ils peuvent aussi rencontrer les membres du parlement. Les débats sont enregistrés en totalité, ils peuvent aussi être suivis sur le site Internet du parlement suisse où sont présentées des informations supplémentaires sur le

Conseil national et le Conseil des Etats. Des relations étroites existent aussi entre les membres du parlement, les citoyens et les organisations (groupements...).

Le **Conseil de la République biélorusse** informe la population des activités de ses réunions et de ses commissions lors des séances ou par l'intermédiaire des médias. Chaque membre du Conseil de la République doit assurer que les droits et les libertés des électeurs de sa circonscription sont exprimés. Les membres du Conseil de la République examinent également les propositions, les demandes et les plaintes de leurs électeurs et essaient de les résoudre dans le cadre de leurs compétences. Les membres du Conseil de la République se réunissent avec les électeurs. Ils analysent l'opinion publique et quand cela est approprié, adressent des propositions aux organes compétents de l'Etat, aux corps de l'autonomie locale ou aux groupements publics (article 24 de la Loi de la République "Sur le statut de député à la Chambre des représentants et de membre du Conseil de la République).

**La Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine** reçoit les initiatives et les propositions de la société civile dans la procédure d'adoption des lois.

**La Chambre des représentants de Chypre**, depuis sa création (en 1960) jusqu'à ce jour, veille à la communication des citoyens avec le parlement de sorte qu'ils peuvent exprimer leurs points de vue sur les affaires touchant leurs droits avant même que l'examen de la proposition de loi ne débute à la Chambre des représentants (parties intéressées et organisations sont invitées aux séances des commissions où elles expriment leurs points de vue).

Les citoyens **Danois** peuvent contacter les députés au sujet des propositions de loi, par écrit ou personnellement ; ils peuvent aussi s'adresser aux parlementaires en cas de mauvaise gestion ou pour des questions concernant l'ensemble des citoyens.

**En Estonie**, un accord a été signé en 1999 sur la coopération entre les partis politiques et le troisième secteur (Cooperation Memorandum between political parties and third sector umbrella organizations) dans lequel ils sont convenus de coopérer conjointement dans le domaine du développement de la société civile, de se réunir fréquemment et de maintenir un dialogue mutuel.

**Le Parlement finlandais - Eduskunta** coopère beaucoup avec les institutions qui représentent la société civile de Finlande : il existe diverses formes d'échange entre les députés, diverses organisations et associations. Quand les commissions parlementaires évaluent les propositions, il y a régulièrement consultation avec les organisations dans le cadre de leurs attributions. Les organisations entretiennent aussi de nombreux contacts avec les groupes parlementaires et les organisations politiques à travers lesquelles elles transmettent leurs points de vue aux députés. Nombre d'institutions de la société civile reçoivent aussi l'aide financière de l'Etat; l'Eduskunta décide en dernière analyse de la ventilation budgétaire.

Divers groupes de la société communiquent leurs avis sur des affaires particulières aux députés du **Parlement grec** par le biais de canaux informels. Cependant, les députés ne sont pas au Parlement les représentants de groupes de pression, mais de toute la nation.

L'une des réussites importantes de l'actuel **Parlement géorgien** est la transparence et l'ouverture vers la société. Le Parlement coopère avec les organisations non gouvernementales et avec les médias libres par le biais d'ateliers communs, de conférences. Les organisations non gouvernementales prennent part activement aux débats sur différents thèmes (protection des droits de l'homme, défense, éducation...), elles participent à la préparation des projets de loi, travaillent à l'élaboration de diverses

lois.<sup>29</sup> Ceci inclut aussi la collaboration de spécialistes qui font part de leurs observations et de leurs expériences. Les représentants des journalistes accrédités de la presse et de la télévision ont leurs bureaux au parlement. Ils peuvent y circuler sans restrictions, ce qui leur permet de suivre les séances parlementaires et autres réunions dont celles des commissions.

Le **Parlement croate** développe les relations avec la société civile de telle façon que les représentants de la société civile coopèrent au travail des commissions parlementaires, notamment par le programme "parlement ouvert" en coopération avec le GONG (groupe de citoyens pour le contrôle des élections) et par un programme de stagiaires bénévoles au parlement (aussi en coopération avec le GONG). En janvier 2001, le gouvernement croate et le secteur non gouvernemental sont convenus d'un nouveau mode de coopération à savoir le Programme de coopération entre le Gouvernement de la République de Croatie et le secteur non gouvernemental sans but lucratif de Croatie.

**Le Sénat irlandais** développe des relations avec la société civile par le biais de groupements spécialisés et professionnels qui ont le droit de proposer des citoyens aux élections du Seanad Eireann (Sénat) et par l'intermédiaire de lobbys.

**L'Assemblée fédérale yougoslave** développe des relations avec la société civile par le biais des élections directes des députés de la fédération au Conseil des républiques de l'Assemblée fédérale ; il existe un Comité pour l'expression des libertés, des droits et des devoirs des citoyens et un Comité pour les pétitions et les propositions.

**Le Seimas**, institution la plus démocratique et ouverte de **Lituanie**, entretient des relations intenses avec diverses organisations publiques, groupements, groupes d'intérêt, syndicats, communautés religieuses...

**Dans la procédure législative hongroise**, les décisions des commissions sont très importantes, c'est pourquoi les représentants des organisations sociales doivent d'abord obtenir le soutien des membres des commissions compétentes pour pouvoir présenter leurs propositions de loi. Il est essentiel pour les organisations sociales que leurs avis soit bien accueilli par les membres de la commission compétente et qu'il soit traité comme législation prioritaire. Le règlement intérieur du parlement fixe les règles de participation des organisations sociales aux débats des sessions des commissions, et la commission décide des personnes à inviter à la session et à qui donner la parole. Après les élections de 1998, le parlement fonda une commission spéciale, la Commission pour les organisations sociales, qui surveille et suit la mise en oeuvre des lois du travail et qui prépare également les débats parlementaires relatifs aux lois relevant de sa compétence. L'une des missions de cette commission est aussi de répartir les fonds budgétaires entre les organisations sociales.

Les citoyens **macédoniens** peuvent être informés du travail de l'Assemblée et de ses groupes de travail (délibérations sur les lois et autres thèmes sur lesquels l'assemblée délibère) par le biais des médias électroniques et écrits. Selon les dispositions de l'Assemblée, les citoyens peuvent disposer de divers documents et informations, ils ont libre accès à l'assemblée et la possibilité d'en suivre les travaux. Les représentants des associations civiles et des organisations non gouvernementales peuvent contacter les députés à propos de leurs propositions et initiatives - ce qui rend possible la mise en place d'une relation étroite entre les citoyens et les députés.

Les membres **du Conseil de la fédération** de la **Fédération russe** ne représentent pas que les citoyens de la fédération et ses organes d'Etat correspondants mais aussi la

---

<sup>29</sup> Une initiative importante des organisations non gouvernementales a apporté des modifications de la loi électorale, de la loi sur l'autonomie locale, qui a contribué à une législation actuelle plus libérale.

société civile que ces citoyens constituent. Contrairement à la Douma d'Etat où la représentation est obtenue par des élections où se mesurent les partis politiques, le Conseil de la fédération atteint cette représentation par le biais de la liaison des membres de la chambre haute aux racines historiques, par des contacts directs avec les gens et des expériences de longues années.

**Le Parlement slovaque** développe ses relations avec la société civile par le biais de son site Internet, de son département de journalisme, du centre d'information du parlement où tout citoyen ayant besoin d'informations peut d'ailleurs s'adresser (selon la Loi sur la liberté d'accès à l'information). D'autres moyens de relation s'effectuent par l'intermédiaire du Département d'éducation et d'analyse du secrétariat parlementaire qui organise des conférences et des séminaires conjointement avec les organisations du troisième secteur.

**En Suède**, la participation des mouvements populaires au travail législatif a quelque peu diminué mais elle reste toujours importante. Ces mouvements, les syndicats et le secteur créateur d'emplois sont souvent représentés dans les commissions d'enquête qui coopèrent souvent à d'importantes décisions politiques. Lorsque la commission clôt son travail et avant que le gouvernement décide d'une affaire, des discussions sur la proposition se déroulent au sein de diverses agences et organisations. Leurs points de vue sont pris en compte dans le projet gouvernemental proposé au parlement.

**La Grande Bretagne** publie chaque vendredi sur un site Internet un Bulletin d'information hebdomadaire qui donne des informations sur le travail législatif présent et futur des deux chambres, sur les projets de loi, les adresses des partis politiques pour les contacts et autres informations générales. Les citoyens sont informés du travail parlementaire aussi par le biais des médias.

### **3.3. Avis des citoyens sur le travail de l'institution**

Les citoyens peuvent contacter les députés par courrier électronique, par téléphone, télécopie, par écrit, ou bien en les rencontrant personnellement. Ils peuvent demander d'assister aux séances publiques du parlement où un espace spécial leur est réservé - la tribune pour le public.

La plupart des parlements disposent aussi sur leurs sites Internet d'une page où les citoyens peuvent poser des questions aux députés. Conformément à la constitution, les citoyens peuvent présenter des pétitions au parlement par l'intermédiaire des députés.

En plus de leur participation aux élections, aux référendums et aux plébiscites, les **citoyens autrichiens** ont la possibilité de participer à l'élaboration des lois en déposant des initiatives citoyennes au Conseil fédéral et au Conseil national. Les citoyens autrichiens peuvent présenter leurs propositions au Conseil fédéral - la possibilité de proposer des pétitions est réglée par la partie 25 du Règlement du Conseil fédéral. Les pétitions adressées au Conseil fédéral ne sont discutées que si elles sont présentées par un des membres du Conseil fédéral ; elles sont ensuite dirigées d'abord vers les commissions compétentes. Au moins 100.000 électeurs ou un sixième des électeurs de trois provinces fédérales sur les neuf peuvent proposer un référendum au Conseil national. Selon le Règlement du Conseil national, un débat préalable sur le référendum doit avoir lieu à la commission du Conseil national dans un délai d'un mois à compter de la date d'envoi de la proposition à la commission ; le rapport de la commission doit

être envoyé au Conseil national dans les six mois suivants.<sup>30</sup> Au moins 500 citoyens autrichiens ayant atteint 19 ans peuvent proposer une loi au Conseil national. La possibilité de présenter des pétitions ou des initiatives citoyennes est réglée par le Règlement du Conseil national (100 - 100d).

Les députés élus du **Parlement belge** n'ont pas de mandat impératif et ne sont pas en situation de subordination par rapport à leurs électeurs. Le parlementaire ne peut, d'un point de vue juridique et théorique, recevoir aucune instruction ni de ses électeurs ni d'une autre instance (partis politiques). Le système de la démocratie représentative (donc directe) implique que les citoyens qui participent tous les quatre ans aux élections ne peuvent influencer ni directement ni formellement les activités des Chambres législatives (par ex. par le biais du référendum). Eu égard à l'article 28 de la Constitution belge relative au droit de pétition, des citoyens peuvent toutefois à tout moment adresser une pétition au président d'une des Chambres, qui peut en définitive répondre favorablement à la demande d'intervention législative à propos de l'un ou l'autre problème.

Les comités et les secrétariats de la **République tchèque** disposent d'adresses de courrier électronique destinées à recevoir toutes remarques et commentaires sur les lois. Le département chargé des relations publiques fonctionne de la même manière. Tous les lundis, les Sénateurs se tiennent à la disposition des citoyens. Les citoyens de la République Tchèque peuvent adresser leurs plaintes directement à la Commission pour les pétitions.

**Les citoyens français** ne participent pas directement au processus législatif et n'interviennent pas eux-mêmes dans les travaux de l'Assemblée nationale. Bien entendu, rien ne les empêche de contacter leur député pour lui faire part d'une observation, suggestion ou critique ou bien d'envoyer à un ou à des parlementaires une suggestion de proposition de loi. Toutefois, ces liens se tissent de façon tout à fait informelle, rien n'étant prévue sur ce point par les textes. En outre, le ou les parlementaires contactés n'ont aucune obligation de donner suite aux suggestions qui peuvent leur être faites. Les citoyens français ne participent pas et n'assistent pas aux travaux des commissions préparatoires à l'adoption des projets de loi. Ils ont la possibilité de demander à assister aux séances publiques qui se tiennent dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale, au cours desquelles sont à nouveau examinés puis votés les projets de loi. Ils ne doivent toutefois, depuis les tribunes du public où ils se trouvent, ne jamais manifester aucun signe d'approbation ou d'improbation. Le droit de pétition est en France une survivance de l'histoire car il existe depuis la Révolution française. Il est défini par l'Ordonnance du 17 novembre 1958 et par le Règlement de l'Assemblée nationale. Les pétitions sont des demandes ou suggestions écrites adressées par une ou plusieurs personnes au Président de l'une des deux assemblées. Les parlementaires sont libres de décider de la suite à donner aux pétitions (pour l'essentiel classement sans suite ou renvoi à un ministre ou au médiateur). En tout état de cause, le nombre de pétitions tend à diminuer au fil des législatures. Les citoyens français peuvent adresser des pétitions **au Sénat**. Cependant, cette possibilité est très rarement utilisée : en règle générale, les citoyens préfèrent s'adresser directement aux sénateurs de leur département. Les groupes de pression s'expriment principalement auprès des commissions permanentes et des groupes politiques.

---

<sup>30</sup> Une seule loi est née directement d'un référendum, celui réalisé du 12 au 19 mai 1969; pour la modification de la Loi sur l'éducation, les citoyens autrichiens ont réuni 339.407 signatures.

Les citoyens **italiens** peuvent soumettre au Sénat leur proposition de loi ou leurs avis sur les propositions de lois. La Constitution italienne définit le droit de pétition des citoyens dans son article 50.

La Constitution **allemande** fixe pour les citoyens le droit, pour une personne ou plusieurs, d'adresser des demandes ou des plaintes aux organes compétents et au Parlement (article 17 de la Constitution).

Tout citoyen **polonais** peut adresser une plainte au médiateur de la République, indépendant par rapport aux autres organes de l'Etat mais responsable devant la **Diète**. L'un des droits politiques garanti au citoyen par la Constitution (article 63) est celui de déposer des pétitions, des propositions et des plaintes dans son propre intérêt ou dans l'intérêt d'un autre - avec son consentement. La procédure relative à la décision sur les pétitions, les propositions et les plaintes est réglée dans le Code de procédure administrative. **Le Sénat** n'a aucune règle quant au traitement de telles propositions et ne comprend pas même de Commission spéciale pour les pétitions.

Les séances du **Sénat** roumain sont publiques : les citoyens peuvent assister aux débats et demander aux sénateurs d'exprimer leurs points de vue dans les débats parlementaires. Le travail des sénateurs consiste notamment en des activités de chaque fin de semaine, dans les bureaux des circonscriptions où ils ont été élus. Lors de ces rencontres, les électeurs ont la possibilité d'exprimer leurs avis et leurs observations.

Par le biais de sa base électorale, le **Conseil national de la République de Slovénie** entretient et renforce ses relations directes avec la société civile, qui se manifestent par des contacts directs avec les conseillers nationaux et indirectement, par des rencontres, des débats publics et des conférences. De cette manière, le Conseil national acquiert une base réelle qui l'aidera à formuler ses vues et ses opinions sur la législation concernée ou à élaborer des initiatives législatives pour la préparation des nouvelles lois, qu'il transmettra à l'Assemblée nationale.

Les citoyens **espagnols** peuvent déposer au Sénat (à la Commission pour les pétitions) des demandes habituelles et des revendications (article 29 de la Constitution).

Les citoyens **suisses** ont le droit de présenter des pétitions au Parlement (article 33 de la Constitution). Les citoyens peuvent aussi écrire au **Conseil des Etats** ou à ses représentants (président, commissions...) par courrier classique ou électronique.

Les citoyens de **Biélorussie** peuvent remettre leurs avis au **Conseil de la République**. Les citoyens présentent leurs propositions lors de séances avec le président et le vice-président du Conseil de la République. Tous les présidents des commissions permanentes réservent des heures particulières pour rencontrer les citoyens. Ceux-ci présentent leurs propositions aux autres membres du Conseil de la République lors de leurs déplacements dans leurs circonscriptions. Les lettres adressées au Conseil de la République sont traitées par un département spécial - "le Département chargé de la correspondance avec les citoyens". Il est vrai que les citoyens ne déposent que rarement des propositions à la Seconde Chambre. En général, ils s'y adressent lorsqu'ils ont besoin d'aide pour un cas personnel. Tout citoyen de Biélorussie peut individuellement ou collectivement adresser aux organes compétents des demandes ou des appels (article 40 de la Constitution).

Selon le Règlement de la **Chambre des Peuples de Bosnie**, les électeurs peuvent présenter leurs propositions par le biais de représentants mandatés. Il fixe aussi que les citoyens peuvent être présents aux séances de la Chambre des Peuples et aux séances des commissions.

Tout citoyen de **Chypre** a le droit, individuellement ou collectivement, d'adresser des demandes écrites et des plaintes aux organes compétents (article 29 de la Constitution).

Conformément à la Constitution **danoise** (partie 5, paragraphe 54), des pétitions peuvent être déposées au **Folketing**, uniquement par l'intermédiaire d'un parlementaire. Les citoyens **estoniens** peuvent commenter et donner des propositions pour tous les projets de loi destinés au Parlement (le site Internet du Parlement réserve une partie spéciale aux avis et aux propositions). La Constitution estonienne stipule dans l'article 46 que les citoyens ont le droit de présenter des pétitions aux pouvoirs nationaux et locaux.

Les **Finlandais** n'ont pas la possibilité directe de présenter leurs propositions au parlement.

Conformément à l'article 69 de la Constitution grecque, personne ne peut sans y être invité présenter devant le **parlement grec** des propositions orales ou écrites. Les pétitions sont soit présentées par l'intermédiaire d'un député soit remises au président du parlement. Le parlement a le droit, pour les pétitions qui lui sont adressées, de les transmettre aux ministres ou secrétaires d'Etat qui sont tenus de donner des éclaircissements chaque fois qu'une réponse est exigée.

Les citoyens **géorgiens** peuvent présenter leurs propositions sous forme de pétition.

La Constitution **croate** assure le droit de pétition et de plainte à tous les citoyens (article 46).

Les citoyens **yougoslaves** peuvent donner leurs avis par le biais des parlementaires de la fédération et par les travaux du Comité pour les pétitions et les propositions.

Les citoyens **hongrois** peuvent présenter leurs avis sur le travail du parlement, mais le parlement n'est pas tenu d'en discuter.

La **Constitution de Macédoine** prescrit aux citoyens le droit de pétition qu'ils peuvent adresser aux pouvoirs publics au niveau national ou autre, ainsi que le droit de réponse (article 24).

Les citoyens de la **Fédération Russe** peuvent présenter leurs propositions personnellement ou par courrier électronique au Bureau de réception du Conseil de la Fédération où elles sont examinées et transmises aux départements compétents du parlement. Une réponse doit être obligatoirement donnée à chaque cas. De même, les citoyens peuvent présenter des propositions directement aux membres du Conseil de la Fédération, sans les avoir présenter préalablement au bureau de réception.

La **Constitution slovaque**, dans son article 27, fixe que chaque citoyen a le droit, individuellement ou collectivement, d'adresser des demandes, propositions ou plaintes aux organes de l'Etat ou aux corps de l'autonomie locale en ce qui concerne des affaires d'intérêt public ou autre.

Une influence indirecte sur la procédure d'adoption d'une loi, sur le fond d'une proposition de loi, ainsi que sur le fond du produit final, à savoir la loi ukrainienne, peut être exercée par l'intermédiaire des députés populaires, de la Vrhovna Rada d'Ukraine et par l'intermédiaire de la structure du gouvernement, à savoir le cabinet des ministres, ses départements fonctionnels et régionaux, les ministères et les institutions. Ce genre d'influence peut être exercé par les représentants du public, et ce soit par écrit, par exemple par des lettres, des rapports analytiques, de la documentation d'information, des statistiques, des propositions et énoncés concrets; soit par des demandes de coopération dans le travail de forums locaux concrets, à savoir les conseils locaux, les conférences, les commissions, les comités, les discussions, etc.; soit par participation au travail des comités permanents et des structures gouvernementales, par exemple réunions, audition des rapports, groupes de travail. La Constitution ukrainienne, dans son article 40, assure aux citoyens le droit à des pétitions individuelles ou collectives et le droit de réponse.

### 3.4. Réglementation de la société civile :

Dans la plupart des pays, la société civile est réglée dans la constitution, diverses lois et règlements (sur les associations, les groupements, les institutions) et aussi par les règlements internationaux. Dans la majorité des pays, la société civile n'existe pas dans les textes de loi (Belgique, France, Grèce, Italie, Slovénie, Ukraine).

### 3.5. Influence de la société civile sur le déroulement du travail législatif :

Les citoyens ont la possibilité d'influencer le déroulement du processus législatif par le référendum ou par l'initiative de loi (où un nombre minimum de citoyens est fixé). Les autres modes d'influence sont déjà présents dans l'élection des députés, dans les contacts qu'ils entretiennent avec les électeurs, la publication d'articles, les contacts avec les partis et les organisations politiques. Les citoyens (groupes d'intérêt, lobbyistes...) peuvent donc influencer le processus législatif par le biais des parlementaires (les députés n'appartiennent pas seulement à des partis politiques mais aussi souvent à diverses organisations publiques), des partis politiques représentés au parlement, et en utilisant les possibilités procédurales (présentation de points de vue aux commissions parlementaires, assistance aux séances publiques).

Les citoyens **autrichiens** essaient d'influencer le processus législatif de façon informelle (ils exercent une influence sur les députés ou sur les partis politiques). Le système autrichien, dit partenariat social, permet aux organisations sociales de participer à l'élaboration des points de vue avant même que le projet de loi gouvernemental ne soit déposé au parlement. Les organisations sociales présentent des avis aux groupes parlementaires qui tiennent compte des arguments donnés en les intégrant au projet. Malgré tout, l'influence dans le processus législatif autrichien des groupes d'intérêt et particulièrement des groupes d'intérêt économique qui coopèrent avec les partenaires sociaux est extrêmement puissante. Les partenaires sociaux jouent un rôle important dans la phase préparatoire des lois : selon le règlement de l'Assemblée fédérale, lors de la préparation d'un projet de loi, le gouvernement doit consulter les députés ; à part les ministères fédéraux et les administrations des provinces fédérales, les groupes d'intérêt ont aussi la possibilité de proposer leurs observations. Au niveau parlementaire, les partenaires sociaux influencent le travail législatif par la présence de liens politiques et personnels : pendant une longue période, plus de 50 % des députés avaient des liens très étroits avec les groupes d'intérêt, récemment, cette relation a toutefois diminué. Selon le Règlement du Conseil national (partie 40, paragraphe 1) et le Règlement du Conseil fédéral (partie 33, paragraphe 1) les spécialistes et autres personnes qui représentent les groupes d'intérêt peuvent être invités aux séances des commissions, afin de présenter leurs points de vue.

**Les citoyens belges** n'ont pas la possibilité de présenter des initiatives législatives, bien que par le passé des propositions aient déjà été faites en faveur d'une telle réglementation. La société civile belge n'est guère impliquée dans les travaux législatifs de la **Chambre des représentants** bien qu'elle assiste tous les jours aux travaux des commissions qui préparent les documents pour la séance plénière de la Chambre des représentants. Les commissions organisent des débats publics où sont présentés les avis de spécialistes et de personnes expérimentées. En fait, la société civile belge prend part

aux procédures et présente ses avis dans la préparation de la loi au niveau gouvernemental (l'initiative législative appartient à part égale tant au pouvoir législatif qu'au pouvoir exécutif). L'autre travail de la société civile se déroule plutôt à un niveau informel. L'influence de la société civile dans le processus législatif du **Sénat belge** est avant tout indirecte. Elle se manifeste dans la représentation des intérêts de la société par le biais des parlementaires élus. Le Sénat s'efforce de transmettre cette influence de la société civile notamment en recourant à des auditions régulières qui donnent aux représentants des groupes sociaux concernés la possibilité d'exposer directement leurs vues et les problèmes au Sénat, principalement dans les commissions. Il en résulte que les citoyens peuvent faire usage de leurs droits et de leurs libertés fondamentales pour exercer une influence sur les assemblées élues (liberté d'expression, d'association, droit de pétition, etc.)

**En République tchèque**, les organisations de travailleurs et d'entreprises participent au processus législatif par le biais d'un corps social particulier (composé des partenaires sociaux - gouvernement, syndicats de travailleurs, employeurs) qui joue un rôle important dans les propositions de lois sociales et du travail. Les organisations non gouvernementales sont très actives dans le domaine des droits de l'homme et des enfants, de même que dans le domaine de la législation environnementale. Les séances des commissions sont ouvertes au public - il existe une salle spéciale pour les réunions et les contacts directs avec les parlementaires. Les commissions et les députés organisent des séminaires particuliers où chacun peut exprimer son opinion. En général, la pratique veut qu'un député propose un amendement formulé par une organisation non gouvernementale ou autre. La Confédération des syndicats participe régulièrement à ladite procédure. Le haut degré d'indépendance de l'initiative législative des membres de la Chambre des députés suscite des tentatives directes de lobbying de la part de la Chambre des députés. Les organisations non gouvernementales influentes sont priées de donner leur avis avant la procédure parlementaire, c'est-à-dire au niveau gouvernemental ou au niveau de l'élaboration de la proposition de loi par un député ou un groupe de députés.

**En France**, la "société civile" n'a pas le droit formellement d'intervenir dans l'élaboration des dispositions législatives mais elle peut exercer une influence indirecte. Les parlementaires ne sont bien sûr pas insensibles aux réactions de leurs concitoyens et se préoccupent souvent de connaître l'avis des spécialistes au cours du processus d'examen d'un projet de loi ou du budget. Dans cet esprit, les parlementaires peuvent prendre conseil par exemple auprès d'experts ou de représentants d'organisations professionnelles. Les auditions d'experts n'ont jamais lieu en séance publique mais avant : soit par un parlementaire seul (en général le rapporteur d'un projet de loi ou de budget), soit par tous les parlementaires d'une commission permanente (avant l'examen par la commission du projet de loi ou de budget). De nombreuses auditions sont aussi organisées dans le cadre de commissions d'enquête ou de missions d'information constituées sur un sujet précis.

Il existe à l'Assemblée nationale des "Délégations parlementaires" qui ont pour objet l'information de l'Assemblée dans des domaines particuliers (par ex. la Délégation à l'aménagement du territoire ou la Délégation aux droits de la femme) et qui sont pour cela appelées à procéder à de nombreuses auditions de représentants de la société civile (élus des collectivités locales, chefs d'entreprises, représentantes d'associations féministes).

L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques joue pour sa part un rôle très important dans le développement des liens entre les parlementaires et le milieu scientifique, à l'heure où l'aspect très technique de nombreuses questions

nécessite impérativement l'éclairage d'experts (auditions d'experts); les procès verbaux de telles auditions peuvent être ensuite annexés aux rapports de l'Office. Ces rapports contiennent en principe des avis et des conclusions directement utilisables ensuite pour le travail législatif.

En outre, de nombreux "groupes d'études" réunissant les députés intéressés par un sujet particulier sont constitués pour la durée d'une législature. Leurs thèmes d'étude sont librement choisis et très divers. Ils peuvent procéder à toutes les auditions d'experts qu'ils choisissent. Le cas échéant, leurs travaux peuvent déboucher ensuite sur une ou des propositions de loi. Pendant la procédure législative, le législateur peut dans une large mesure consulter les organisations syndicales et les associations (par ex. le Conseil économique et social donne son avis sur les problèmes généraux et certaines propositions de loi).

Théoriquement, la société civile **italienne** peut avoir de l'influence sur le fond de la loi; d'ordinaire, son influence se fait plus ressentir après des démonstrations et des grèves.

La Constitution **polonaise** prescrit pour l'initiative législative un groupe d'au moins 100.000 citoyens (article 118 de la Constitution). La proposition de loi ne peut être déposée qu'à la Diète qui a l'obligation de l'examiner. La procédure de dépôt d'une proposition de loi par les citoyens est réglée par la Loi sur l'initiative législative des citoyens (24.6.1999) et par le Règlement de la Diète. Selon la Loi sur le référendum (29.6.1999), un groupe d'au moins 500.000 citoyens détenant le droit de vote des représentants de la Diète peut proposer à celle-ci un référendum national. De cette façon chacun peut déposer ses propositions (pas seulement les citoyens) parce que le droit de proposer des lois appartient aussi au Sénat. De telles propositions peuvent encourager l'assemblée nationale à préparer son propre projet de loi. Les syndicats, organisations socio-professionnelles paysannes, associations, mouvements de citoyens et autres organisations bénévoles, de même que les institutions ont le droit de participer aux auditions préalables et aux débats publics.

Dans le travail législatif, le **Sénat** roumain peut quant aux projets de loi consulter les organisations sociales, il peut inviter aux séances les représentants de diverses organisations de la société civile dans le but de préparer des projets visant à améliorer la législation. Les citoyens peuvent exprimer leurs avis par le biais de référendums ou en participant à l'établissement de la proposition de loi. Ce domaine est réglé par la Loi sur l'initiative législative des citoyens et par la Loi sur le référendum.

Par le biais de sa base électorale, le **Conseil national de la République de Slovénie** entretient et renforce ses relations directes avec la société civile, qui se manifestent par des contacts directs avec les conseillers nationaux et indirectement, par des rencontres, des débats publics et des conférences. De cette manière, le Conseil national acquiert une base réelle lui permettant de formuler ses vues et ses opinions sur la législation concernée ou à élaborer des initiatives législatives pour la préparation des nouvelles lois, qu'il transmettra à l'Assemblée nationale. Il existe aussi deux autres institutions: le référendum que l'Assemblée nationale doit organiser à la demande de 40.000 électeurs, et l'initiative populaire (la loi peut être proposée par au moins 5.000 électeurs).

Les citoyens **espagnols** peuvent influencer la procédure législative suivant les règles posées par la Loi sur l'initiative législative des citoyens.

L'initiative pour compléter la Constitution peut être déposée par 100.000 citoyens **suisses** (articles 138 et 139). Le Conseil des Etats et le Conseil national doivent examiner la proposition et élaborer une décision. Ils peuvent présenter une proposition contraire qui est votée en même temps que l'initiative populaire.

En **Biélorussie**, 50.000 citoyens au moins doivent soutenir l'initiative législative (article 90 de la Constitution). Un référendum a lieu si au moins 450.000 électeurs le proposent, y compris 30.000 venant de chaque région et de la ville de Minsk. Un référendum local a lieu quand il est proposé par 10 % les électeurs locaux du territoire concerné par le référendum. L'initiative de référendum peut aussi être présentée par les députés. Toutefois, la société civile ne peut influencer le fond des propositions de loi en cours de procédure.

La société civile en **Bosnie-Herzégovine** influence le contenu des lois en cours de préparation par le biais de débats publics, rarement par l'intermédiaire des membres du parlement. Les lois sont souvent votées en procédure d'urgence.

À chaque fois qu'un projet de loi est déposé à la **Chambre des représentants de Chypre** et qu'il est examiné par une des commissions parlementaires, le secrétaire de la commission, conformément aux instructions du président de la commission, invite les parties intéressées (personnes et organisations sur lesquelles le projet de loi pourrait avoir une influence) à exprimer leurs points de vue. Cette procédure de consultation est adaptée aux projets de loi qui doivent être examinés au parlement et aussi à toutes les autres affaires qui attendent d'être discutées en commission parlementaire.

Les organisations non gouvernementales **estoniennes** peuvent exprimer leurs avis, la commission concernée les examine et si elle l'estime nécessaire, modifie le projet de loi à partir des propositions données. Les organisations non gouvernementales sont souvent invitées aux séances de la Commission pour les affaires culturelles, de la Commission pour les affaires sociales et de la Commission constitutionnelle. Ces trois commissions coopèrent aussi dans le concept de développement de la société civile. Dans le concept de développement de l'office parlementaire 2002-2006, le Département pour l'information économique et sociale (médiateur entre le parlement et la société civile) a la mission d'organiser un séminaire pour les organisations non gouvernementales afin de les aider à faire valoir leurs propositions au parlement.

La société civile **finlandaise** peut influencer le travail législatif par le biais des groupes parlementaires et des partis politiques qui transmettent leurs points de vue aux députés.

Conformément à l'article 73 de la Constitution **grecque**, l'initiative législative revient à l'assemblée parlementaire et au gouvernement de sorte que la société civile en Grèce n'a pas d'influence sur le travail législatif.

Les organisations non gouvernementales de **Géorgie** élaborent diverses études sur certains thèmes et préparent des recommandations que les parlementaires peuvent retenir et examiner.

Les citoyens **croates** peuvent influencer le travail parlementaire en présentant des observations et des propositions se rapportant à un projet de loi à savoir, lors d'audiences publiques, en réagissant au texte d'un projet de loi présenté sur le site Internet de quelque ministère.

Les citoyens **irlandais** ne peuvent influencer le travail du Sénat.

Conformément à l'article 95 de la Constitution de la **République fédérale de Yougoslavie**, 30.000 électeurs ont le droit de proposer des lois fédérales et autres lois générales à l'adoption de l'Assemblée fédérale.

Les citoyens **lituaniens** ont la possibilité de présenter des propositions de loi (50.000 citoyens ayant le droit de vote peuvent présenter au Seimas un projet de loi - une initiative législative) et de résoudre des problèmes d'importance. Au moins 300.000 citoyens lituaniens ont la possibilité de proposer un référendum, le Seimas est tenu d'en examiner la proposition.

La Constitution **Hongroise** stipule à ses citoyens que le travail gouvernemental et parlementaire est public, et elle détermine aussi leur droit à la pétition (articles 36 et

64). Les citoyens peuvent participer à la procédure d'élaboration de la proposition de loi soit directement soit par l'intermédiaire des représentants. Les organisations sociales et les représentants des groupes d'intérêts peuvent participer à la préparation de celles des propositions de loi, qui influencent leurs intérêts et leur vie.

Les citoyens de **Macédoine** peuvent directement ou par le biais de diverses formes de groupements présenter des propositions et des initiatives sur lesquelles l'assemblée se prononce. Les citoyens peuvent présenter à l'assemblée pour examen et adoption une initiative pour compléter ou modifier la constitution (150.000 citoyens), pour l'adoption d'une loi (10.000 citoyens) et pour une initiative de référendum (150.000 citoyens). Toutes les autres initiatives de citoyens sont à la charge des députés, d'auteurs de propositions mandatés; si l'initiative est retirée, ils peuvent proposer qu'elle soit examinée à l'assemblée ou aux commissions de travail. En plus des citoyens, les institutions ou les groupements ont le droit de présenter au gouvernement et aux parlementaires des initiatives pour compléter la constitution, adopter une loi, un référendum ou adopter les décisions qui entrent dans les compétences de l'assemblée. Au cours de ces dernières années, le nombre d'initiatives pour l'adoption de lois présentées par les citoyens a augmenté (surtout des lois réglant des intérêts immédiats de même que des lois politiques et économiques).

Dans la **Fédération russe**, les représentants les plus actifs de la société civile prennent part à la vie politique par le biais des partis politiques, des groupements et des organisations non gouvernementales ; ils peuvent devenir députés des corps législatifs au niveau local, régional et fédéral et peuvent ou doivent influencer le contenu des lois et du processus législatif dans sa totalité.

**En Slovaquie** le travail législatif ne peut être influencé qu'indirectement. Les parlementaires coopèrent avec les groupements du troisième secteur dans la préparation des propositions de loi. De telles activités ne sont pas encore réglées par la loi. Un projet gouvernemental sur la coopération du public dans le travail parlementaire (lobbying) est actuellement à l'étude et en phase de débat public. Ce projet prévoit que le public peut participer au travail législatif au niveau gouvernemental, parlementaire et des communes. Il comprend une procédure consistant à publier des propositions de loi (en particulier sur le site Internet), à réunir et adresser les observations du public, à les évaluer et intégrer ces dernières à la proposition (au niveau gouvernemental et ministériel). Certaines règles de procédure diffèrent selon le niveau de l'examen des observations. De longs débats sont attendus quant à cette proposition et il est difficile de dire quand le texte sera déposé au travail législatif.

La société civile **en Suède** a la possibilité de présenter ses points de vue dans le cadre des activités du Riksdag - les commissions parlementaires ont souvent besoin des avis des agences, des groupes d'intérêt... lors des débats sur une proposition de loi et avant que le parlement ne prenne une décision à son sujet. Les représentants de groupes d'intérêt organisés peuvent aussi être invités aux audiences publiques des commissions qui sont destinées à l'instruction de certaines questions. Les groupes de pression contactent aussi les députés du Riksdag dans le but de les influencer.

Conformément à l'article 38 de la **Constitution ukrainienne**, les citoyens ont le droit de participer à l'administration des affaires de l'Etat, au référendum panukrainien et local, ils peuvent voter librement et être élus aux organes du pouvoir de l'Etat et de l'autogestion locale. Le peuple entier peut manifester sa volonté directement (aux élections parlementaires et présidentielles, et des référendums panukrainiens), ainsi que les collectivités particulières (commune, collectivités de travail, etc.). La Constitution ukrainienne (article 72) stipule que l'organisation du référendum panukrainien, sur l'initiative du peuple (à la demande d'au moins trois millions de citoyens d'Ukraine

ayant le droit de voter) relève aussi de la compétence de la Vrhovna Rada d'Ukraine, à condition que les signatures en faveur du référendum aient été collectées dans les deux tiers au moins des régions et à raison d'au moins cent mille signatures par région. La loi sur "le référendum panukrainien et local" numéro 1286 (en date du 3 juillet 1991) stipule que les lois et autres ordonnances adoptées au référendum n'ont pas besoin d'être confirmées par les organes de l'Etat et qu'elles ne peuvent être révoquées ou amendées que de la manière prévue par ladite loi. Le référendum panukrainien et local peut faire participer les citoyens ukrainiens qui ont accompli 18 ans à la date d'organisation du référendum, et qui résident en permanence sur le territoire d'Ukraine ou dans une région, district, localité, commune, place, village. Est interdite toute limitation indirecte ou directe des droits du citoyen ukrainien de participer au référendum pour motif d'origine, de situation sociale et matérielle, de race et d'appartenance ethnique, de statut, de formation, de langue, de confession, d'opinions politiques, de type et de nature de l'emploi. Les référendums sont organisés afin d'assurer le pouvoir populaire et la participation directe des citoyens à la gestion des affaires de l'Etat et locales d'Ukraine. En **Grande Bretagne** les membres de certaines organisations s'adressent à des membres de la Chambre des lords possédant une connaissance spécifique et des intérêts semblables. Il est utile de contacter un parlementaire de la Chambre des lords si le membre d'une telle organisation présente un projet de loi ou s'il veut qu'un membre de la Chambre des lords examine la possibilité de déposer des compléments au projet. Au Parlement, de nombreux lobbies sont très actifs sur des thèmes déterminés. Les gens peuvent rejoindre les lobbies s'ils veulent en soutenir les points de vue.

#### **4. LA SOCIÉTÉ CIVILE EN SLOVÉNIE. REGARD CRITIQUE.**

Prof. dr. Franc Vodopivec, Membre du Conseil national

Tous les pays en transition, la Slovénie aussi, ont fondé leur démocratie à partir du principe de pluralisme des partis et d'intérêts politiques, sociaux, culturels et autres, reproduisant le modèle des pays de l'Union européenne. En Slovénie, l'appropriation a été simple. L'Assemblée a adopté une nouvelle constitution dans laquelle étaient définis le statut des partis politiques et les lois encadrant leur activité, le système électoral, les droits et les devoirs des députés de l'Assemblée nationale, des membres du Conseil national (DS). Mais il est certain que cette forme d'appropriation ne signifie pas automatiquement aussi la transformation de fond d'un système à parti unique en un système à plusieurs partis, encore moins le partage du pouvoir politique et financier en accord avec le nouvel intérêt général et surtout, elle ne signifie pas la rupture des liens hérités de la période d'un système à parti unique. Pour une transformation du fond, un degré supérieur de culture politique des citoyens doit être atteint ainsi qu'un nouvel ancrage du sens des responsabilités envers les gens et le pays de la part de tous ceux que le nouveau système a portés au sommet de la politique et du pouvoir. Aujourd'hui encore, beaucoup d'électeurs en Slovénie ne savent pas - et cela est sans aucun doute l'héritage d'une éducation politique d'un demi-siècle - qu'en déposant leur bulletin de vote dans l'urne, ils décident de leur avenir et de l'avenir de leur pays jusqu'aux prochaines élections et pour un temps plus long. Trop nombreux sont ceux qui votent parce qu'un dirigeant politique leur plaît, indépendamment de ce qu'un parti a pu réaliser jusqu'alors, du programme qu'il présente pour une période de 4 ans et plus, comment son programme l'engage, et comment, par sa présence au gouvernement, le niveau de prospérité générale s'élèvera. Il est vrai aussi qu'en Slovénie, l'électeur moyen n'est pas vraiment bien informé de ce que les partis ont réalisé et de leur évolution, tout simplement parce que la situation s'est développée ainsi.

Les gouvernements, en Slovénie, n'informent pas les électeurs de façon vraiment transparente sur leur travail et sur leurs intentions ; à cela correspond leur bas niveau d'évaluation dans le bulletin IMD sur la concurrence des pays. Pratiquement, les partis sont personnifiés en leurs chefs, ce qui est assurément le signe d'un niveau inférieur de culture politique. Les médias, privés et publics, consacrent aux dirigeants des partis un espace assez large bien que leurs déclarations soient peu compréhensibles pour le citoyen moyen ; ces mêmes médias ne consacrent que peu ou pas de place aux erreurs et aux échecs du gouvernement, mais davantage quelquefois à des problèmes imaginaires sur la gestion du pays. Les sondages exercent une forte influence sur la formation de l'opinion publique. Depuis dix ans, ceux-ci placent les deux présidents à la première place du crédit politique et du mérite. De cette façon se crée une atmosphère d'irremplaçable, proche d'une sorte de culte de la personnalité. Les statistiques, bien sûr, n'indiquent pas que sous leur présidence la Slovénie ait connu un développement économique et social nettement rapide, profitant de la synergie existante d'une atmosphère où les citoyens auraient conservé la motivation présente il y a 12 ans. Or, pour les petits pays, la motivation est la condition préalable à la cohésion interne et à la fermeté face à l'extérieur. Bien que la Slovénie soit un pays industriel, la hausse de la

production industrielle et de l'exportation pendant ces dernières années n'a pas atteint en moyenne 2 % par an. Ainsi, la prospérité actuelle est due aussi certainement en partie à un fort endettement extérieur et intérieur, ainsi qu'à des investissements trop modestes dans l'industrie.

Dans de telles conditions, la première tâche de la société civile est de contribuer à la prise de conscience des électeurs. Se basant sur toutes les données statistiques et non seulement sur celles qui forment dans le public l'opinion sur le succès du travail du gouvernement, elle doit dire aux gens quelle est la situation réelle du pays et montrer ce qui pourrait être atteint par une approche autre et l'engagement critique de la profession. De cette façon, la société civile peut progressivement obliger les dirigeants des partis à préparer de bons programmes et à les réaliser s'ils accèdent au gouvernement. L'accroissement rapide de la conscience politique des électeurs est impossible sans des mises en garde constantes adressées au public sur les erreurs du gouvernement dans son travail, sur les promesses non tenues, sur le gaspillage de l'argent public, sur le pouvoir des partis qui placent des fidèles au sommet de la gestion du pays et non des individus de valeur attachés à résoudre les problèmes de la société et de l'environnement et, en définitive, sans revendiquer la démission des responsables. Aussi, la position d'un philosophe connu, membre de la SAZU (Académie slovène des Sciences et des Arts), ne peut-elle être soutenue. En effet, il écrivait en 1993 dans une revue : "Dans une démocratie parlementaire développée et dans un Etat de droit organisé, la société civile est constituée d'associations, de diverses chambres et autres organisations, tandis que les mouvements aux buts politiques font partie, bien qu'ils soient hors de la représentation parlementaire, de la société politique et non de la société civile". La même année, dans un discours, le président de la République déclarait notamment : "Les institutions de l'Etat, les dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires sont responsables du fait que soient utilisés pour résoudre un problème les chemins de la démocratie parlementaire et les instruments de l'Etat de droit. Les institutions du système judiciaire, les partis, les médias et la société civile ne peuvent peser sur eux et leur confisquer l'autorité". Voilà un bien singulier point de vue si l'on sait comment fonctionnent et travaillent en Slovénie les institutions publiques et judiciaires, les hauts fonctionnaires et les chefs des institutions semi-publiques. Quelques années plus tard, de retour d'une rencontre internationale, le même président de la République déclarait : "...que les mouvements de la société civile ont joué un grand rôle dans le démantèlement des régimes totalitaires, qu'ils ont presque péri en se fondant dans les partis naissants et dans la vie des partis... Une nation moderne a besoin d'un Etat fort et politiquement efficace, elle a besoin aussi d'une société civile efficace et surtout, autonome". Ce changement dans le point de vue du président de la République n'a pu réparer le dommage causé par le jugement déclaré cinq ans auparavant sur le rôle de la société civile, la position de refus des médias envers les associations de la société civile qui se penchaient sur divers problèmes de politique intérieure, tandis que les responsables des pouvoirs publics eux, acquéraient ainsi la certitude que seul le point de vue des partis est important, indépendamment des arguments professionnels étayant les positions de la société civile. La justesse des évaluations et des propositions de la société civile, au sein de laquelle j'ai travaillé activement, est apparue en particulier dans certains grands projets publics dont la réalisation s'est révélée beaucoup plus onéreuse par rapport aux projets de départ et qui, comme nous l'avions prévu il y a neuf ans, sont encore loin d'être réalisés aujourd'hui. La confusion sur le rôle de la société civile est aussi présente chez certains publicistes reconnus qui traitent les questions de politique intérieure. Par ex. le rédacteur d'une revue de sciences humaines dont nous lisons quelquefois aussi les articles dans la presse quotidienne écrivait en 1996 les

réflexions suivantes : “Le signe le plus tangible d’une société démocratique est la transparence des objectifs politiques de toutes les actions de la société. Dans une telle société, l’action civile comme expression d’initiatives sociales nées hors des partis, et aussi politiques, tient une place indispensable dans la mesure où elle garantit que la liberté sociale est ouverte à chacun.” Mais, lorsque quelques années plus tard, il évaluait le travail d’une certaine association de la société civile qui, par ses points de vue et ses propositions arrivait rarement à se faire entendre du public parce qu’elle n’obtenait pas d’espace dans les médias, il écrivait alors : “L’idéologisation du civil et son abus devient en Slovénie un phénomène social brûlant. Brûlant, parce qu’il ôte au civil comme tel sa crédibilité, repoussant ainsi la société civile non plus dans la marginalité de la société mais en position out”. Il avait oublié de noter les arguments qui soutenaient un tel jugement et refusa de publier les répliques à son point de vue dans la revue dont il est lui-même rédacteur et qui est imprimée par une aide financière publique. Il est intéressant de constater que ce même publiciste, lorsque se déroulait il y a environ un an au Conseil national le débat sur la situation des communautés religieuses en Slovénie, contestait tout à fait sérieusement à l’église catholique le droit de se désigner comme Royaume de Dieu sur la terre. Le sommet de l’incompréhension de ce qu’est la société civile réside peut-être dans le fait que le gouvernement a institué un organe financé par le budget pour stimuler les activités de la société civile, dans lequel ne sont acceptées que les associations dont les statuts sont approuvés par le ministère de l’Intérieur. De ma propre expérience, je sais qu’il y a quelques années un groupe de citoyens a essayé de se faire enregistrer comme association politique mais qu’il s’est heurté à de si nombreux obstacles auprès de l’organe compétent qu’il y a renoncé. Seul le Conseil national a immédiatement accepté la société civile dans toute la diversité de ses intérêts, il a toujours été à l’écoute de tous ses points de vue, prêt à apporter son aide pour organiser des débats et des rencontres. De cette façon, les points de vue et les propositions sont au moins enregistrés officiellement même si, en raison de l’incompréhensible attitude de dépréciation des médias envers le Conseil national, ils n’ont pas été présentés au large public.

Aussi ai-je la forte impression qu’en Slovénie, nous ne savons pas encore ce qu’est la société civile, et surtout, que le sommet de la hiérarchie politique et du pouvoir ne le sait pas. Seule cette méconnaissance peut expliquer que la même personne puisse apparaître comme représentant de la société civile entre deux mandats ministériels liés à l’appartenance à un parti politique. Il y a quelques années lors d’une rencontre d’ingénieurs, pour que les points de vue puissent commencer à se clarifier, un collègue et moi-même avons rédigé quelques définitions fondamentales sur la société civile que personne en Slovénie n’a contesté jusqu’à ce jour. Elles n’ont pu toucher le public que par le biais d’un journal d’ingénieurs et de l’analyse sur l’état de la société civile en Slovénie que j’ai préparée pour le Conseil national. Ces définitions sont les suivantes :

- la société civile se limite, dans son programme, à des projets. Elle n’a pas de programmes globaux comme ont ou devraient avoir les partis politiques. Pour cela, la société civile n’est pas intéressée par les idées politiques ou idéologiques de ses membres actifs, mais n’attend d’eux que leur soutien dans les projets auxquels ils collaborent volontairement ;

- la société civile ne met pas en valeur ses objectifs en se faisant représentée dans les institutions du pouvoir mais se tourne vers lui par l’intermédiaire des médias, avec des pétitions, des propositions, des prises de position et des évaluations. Si les médias ne prêtent pas attention aux questions soulevées, il n’y a pas d’échos aux positions de la société civile. Des exemples réels montrent à quel point les institutions du pouvoir ont eu une attitude de refus envers les institutions de la société civile, non seulement à

l'égard de questions politiques - comme par ex. les initiatives légitimes et légales en faveur d'un référendum préalable à l'accord d'association avec l'UE - mais aussi quant à des questions expressément professionnelles - comme par ex. envers le Conseil slovène de développement qui réunissait quelque 80 personnes de formation universitaire issues de professions diverses et de différentes orientations idéologiques ;

- la société civile met en valeur la réussite, la compétence et la responsabilité pour le travail accompli comme critères exclusifs pour l'avancement dans l'échelle des postes de décision professionnelle et de l'Etat, et demande une transparence parfaite dans tout le fonctionnement public des institutions publiques et de l'Etat ; elle exige surtout transparence et opportunité dans l'utilisation de l'argent public ;
- la société civile subvient à ses besoins au moyen de fonds apportés par les sponsors de ses projets et de ceux obtenus par des appels d'offres publics et autres. Aucune institution dont l'existence dépend du budget de l'Etat et d'institutions publiques ou de contributions payées en vertu d'une loi n'a sa place dans la société civile ; les avis et les jugements de la société civile ne constituent qu'une base professionnelle pour les décisions du gouvernement.

Je sais que ces définitions ne sont valables que partiellement, ou même pas du tout, pour les pays ayant une élite politique plus consciente de l'idée d'Etat qu'en Slovénie. En conclusion de cette contribution, j'émet la constatation qu'en Slovénie la société civile est impuissante parce qu'il n'y a pas pour elle d'espace dans les médias publics, pas d'espace non plus pour répliquer aux attaques directes, ce qui est garanti par la constitution, et qu'au moins deux des trois quotidiens slovènes et certains hebdomadaires forment un espace fermé aux nombreux représentants de la société civile qui se sont exposés les années passées, ces mêmes personnes qui avaient une attitude critique sur la manière dont l'intérêt général s'exprimait dans le travail des organes politiques et du pouvoir en Slovénie.

## 5. LA COOPERATION ENTRE LE SENAT, L'UNION EUROPEENNE ET SES INSTITUTIONS

Rédigé par Dušan Štrus

La présente analyse est établie sur la base des réponses aux questionnaires que le Conseil national de la République de Slovénie a envoyés aux Sénats et aux correspondants des Sénats des pays européens.

### 5.1. La coopération du Sénat et des institutions de l'Union européenne (EU), notamment du Parlement européen

Le **Conseil fédéral autrichien** et le Conseil national peuvent présenter des avis contraignant qui concernent non seulement le domaine du premier pilier mais également le domaine du deuxième et du troisième pilier de l'Union européenne. En 1994, l'Autriche a adopté une loi constitutionnelle particulière qui définit le mode de travail du Parlement dans ses rapports avec l'Union européenne (*EU-Begleitbundesverfassungsgesetz*). En adoptant cette loi constitutionnelle, l'Autriche a modifié la Constitution fédérale et a défini, à l'article 23e et 23f de la Constitution fédérale, les compétences des deux Chambres du Parlement autrichien dans ses rapports avec l'UE :

- le droit d'être informé de la politique de travail européenne de l'Autriche – ces informations doivent être communiquées aux membres du gouvernement fédéral;
- la possibilité de présenter des avis contraignants au ministre fédéral.

En ce qui concerne le contrôle du travail réalisé par l'Autriche à l'Union européenne, le Conseil fédéral a institué un comité qui s'occupe des affaires européennes (le Comité UE). Les séances de ce comité sont publiques. Le Conseil national a mis en place un comité similaire. Le gouvernement fédéral doit, le plus rapidement possible, informer les deux Chambres du Parlement autrichien du développement des projets européens en cours et les inviter à donner leurs avis. Si la proposition de l'Union européenne devait entraîner une modification de la Constitution (en ce qui concerne la révision de la Constitution, le Conseil fédéral joue un rôle plus important car il doit approuver les modifications pour qu'elles soient adoptées.), l'avis du Conseil fédéral est contraignant ce qui signifie que le gouvernement doit en tenir compte. Seules la politique étrangère et la politique de l'intégration font exception car, dans ces domaines, l'avis du Conseil fédéral ne lie pas le gouvernement fédéral. Il n'y a donc pas de possibilité d'influence directe sur le travail des institutions européennes. Toutefois, les membres des comités du Conseil fédéral peuvent rencontrer les membres des comités du Parlement européen.

En **Belgique**, les parlementaires peuvent tenter d'influencer la politique étrangère du gouvernement et de susciter une initiative en recourant aux moyens ordinaires de contrôle politique (les questions, les interpellations, les résolutions). En outre, les Parlements entretiennent entre eux de nombreuses relations, dans un cadre bilatéral ou multilatéral, et exercent à ce titre une forme de « diplomatie parallèle ». Le

Gouvernement qui a compétence en matière de relations internationales, est tenu d'informer les Chambres législatives de l'ouverture de toute négociation en vue de réviser les traités relatifs à l'Union européenne. Le texte des traités modificatifs doit être communiqué aux assemblées avant leur signature. Le devoir d'information qui vaut pendant toute la durée des négociations, ne porte pas préjudice aux compétences du pouvoir exécutif de mener les négociations, il permet simplement aux assemblées d'infléchir éventuellement la position de la délégation belge.

Le renforcement du contrôle démocratique ne s'arrête pas seulement aux traités puisque les projets de normes de droit dérivé européen, comme les règlements et les directives, doivent également être communiqués aux Chambres législatives dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne. Ces projets sont examinés au sein du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes, dans lequel siègent dix députés, dix Sénateurs et dix membres belges du Parlement européen. Le Sénat belge peut influencer le travail du Parlement européen par l'intermédiaire de ce Comité. La coopération avec le Parlement européen s'effectue également au niveau des comités puisque les comités du Parlement européen invitent régulièrement des délégations des Parlements nationaux pour des questions ponctuelles.

Les **Sénateurs tchèques** sont membres du comité parlementaire commun Union européenne-République tchèque, qui fut institué sur la base de l'Accord d'association. Le Président du Sénat participe aux réunions régulières du Président du Parlement européen avec les Présidents des parlements des pays candidats. Le Comité d'intégration européenne participe aux rencontres de la COSAC et le Sénat a élu son délégué à la Convention. Le Sénat procède à l'échange de données, d'expériences et d'avis avec le Parlement européen.

En **France**, les compétences du Sénat en matière européenne résultent également de ses pouvoirs législatifs et de ses pouvoirs de contrôle. Du point de vue législatif, les textes de base de la construction européenne (traités, accords sur les ressources propres, adhésions, accords conclus par la Communauté comportant des dispositions relevant de la compétence des Etats membres...) doivent être approuvés par une loi. En outre, les directives européennes comportant des dispositions de nature législative doivent être transposées dans la législation nationale par une loi. Le rôle du Sénat pour l'adoption de ces lois est le même que pour les autres types de loi. Dans ce domaine, l'action du Sénat repose principalement sur sa délégation pour l'Union européenne dont le rôle est de contrôler le travail réalisé par la politique française à l'Union européenne. Les parlementaires français siégeant au Parlement européen informent la délégation du Sénat pour l'Union européenne de la double action au Parlement européen.

**Le Sénat italien** dispose d'une commission spéciale, le Comité des affaires européennes communes, qui élabore des études et des aperçus et qui a la faculté de présenter des propositions de lois sur toutes les questions européennes. Le Sénat peut également donner son avis sur chaque proposition de loi, qui a trait aux questions européennes. L'Italie un système bicaméral complet, ce qui signifie que le Sénat a le même rôle et les mêmes compétences que la chambre des députés, également en ce qui concerne l'Union européenne. Le Sénat italien peut influencer la politique gouvernementale à l'égard de l'Union européenne. Il peut avoir une influence indirecte sur les institutions de l'Union européenne car le gouvernement aussi joue un rôle dans la prise de décisions dans l'Union européenne.

Après la ratification du Traité de Maastricht, la **Loi fondamentale allemande** a été révisée en ce qui concerne les nouvelles dispositions pour les affaires européennes. Parallèlement, une loi relative à la coopération entre la Fédération et les Länder dans les affaires concernant l'Union européenne a été adoptée. Ces nouvelles dispositions

définissent également le statut actuel du Bundesrat, ses droits en matière d'affaires européennes et ses relations avec les institutions européennes.

Tout d'abord, le Gouvernement fédéral doit informer le Bundesrat complètement et dans les plus brefs délais de tous nouveaux développements européens et particulièrement de toutes nouvelles législations. Après que les comités du Bundesrat et, particulièrement le Comité pour les affaires européennes, ont délibéré, le Bundesrat réunit en plénière prend une décision finale qu'il transmet au Gouvernement fédéral.

Quand dans un domaine où la Fédération dispose d'une compétence législative exclusive, les intérêts des Länder sont concernés, ou quand, dans d'autres domaines, la Fédération a le droit de légiférer, le Gouvernement fédéral doit prendre la position du Bundesrat en considération. Lorsque sont essentiellement concernés les pouvoirs législatifs des Länder, l'établissement de leur autorité ou de leurs procédures législatives, l'opinion du Bundesrat est décisive dans le processus de prise de décision de la Fédération, c'est-à-dire que le gouvernement est obligé de respecter le point de vue du Bundesrat lors des négociations européennes même s'il ne partage pas l'opinion du Bundesrat. Cela renforce donc la position du Bundesrat. Néanmoins, la responsabilité de la Fédération pour le pays pris dans son ensemble doit être respectée. Dans les affaires pouvant entraîner une augmentation des dépenses ou une baisse des revenus pour la Fédération, l'approbation de la Fédération est obligatoire.

Lorsque la compétence législative exclusive des Länder est affectée, l'exercice des droits de la République fédérale d'Allemagne en tant qu'Etat membre de l'Union européenne doit être transférée à un représentant des Länder désigné par le Bundesrat.

De plus, le Bundesrat est représenté en tant qu'institution dans les comités et les conférences internationales tels que la Conférence des présidents des Assemblées parlementaires européennes et la COSAC. Les délégués du Bundesrat sont en étroite collaboration avec la Commission européenne et différents organes du Conseil. Le Bundesrat est également représenté à la Convention sur l'avenir de l'Europe. En outre, les membres du Bundesrat entretiennent des liens étroits avec les institutions européennes.

Aux **Pays-Bas**, les deux chambres parlementaires disposent des mêmes compétences dans leurs rapports avec l'Union européenne ce qui apparaît notamment en ce qui concerne la procédure d'adoption des législations nationales et de définition de la politique européenne néerlandaise. La Première Chambre a également les mêmes compétences que la Seconde Chambre pour ce qui est des dispositions issues du troisième pilier de l'Union européenne. La Première Chambre coopère avec toutes les institutions européennes et particulièrement avec le Parlement européen, sur lequel, cependant, elle n'exerce aucune influence directe. La coopération avec le Parlement européen s'effectue par voie politique et à travers le travail des organes de travail.

En **Pologne**, trois Sénateurs font partie du Comité parlementaire mixte Pologne/Union européenne. Le Sénat polonais coopère également avec le Parlement européen.

Le Sénat de **Roumanie** a la lourde charge d'établir des relations au niveau parlementaire avec divers organes internationaux. Par ces actions, le Sénat vise au rapprochement de la Roumanie et des liaisons européennes et euro-atlantiques. De cette manière, le Sénat lui aussi apporte sa contribution à la politique extérieure roumaine.

**Le Conseil national de la République de Slovénie** ne coopère pas lui-même directement avec les institutions de l'Union européenne, mais il joue un rôle actif dans l'Association des Sénats d'Europe. Le Conseil national organise de nombreuses conférences portant sur l'intégration de la Slovénie, surtout sur le rapprochement de la Slovénie et de la qualité de membre à part entière de l'Union européenne. Les conférences ont pour la plupart traité de thèmes tels que les avantages et les

inconvenients de l'intégration de la Slovénie dans l'Union européenne; quelques conférences plus spécialisées ont traité des problèmes du chômage dans l'Union européenne, ou de l'impact de l'assimilation slovène aux intégrations européennes pour les Slovènes de l'étranger. Le Conseil national coopère avec le Parlement européen dans le domaine de la formation des conseillers nationaux et des collaborateurs experts du Conseil national. Il a également organisé une conférence sur le rôle des parlements de l'Union européenne dans le processus d'intégration, conférence à laquelle ont participé des conférenciers du Parlement européen.

Les **Chambres législatives espagnoles** coopèrent dans le domaine de l'Union européenne à travers un comité mixte des deux Chambres pour l'Union européenne. Le Sénat ne peut pas influencer le travail du Parlement européen mais il peut coopérer avec lui sur deux niveaux :

- au niveau politique par le biais de comités et
- au niveau administratif par le biais des services parlementaires.

Il n'y a pas de coopération formelle entre le **Conseil des Etats suisse** et l'Union européenne. Les comités parlementaires et, notamment, le Comité pour les affaires étrangères et la délégation AELE/PE s'occupent des affaires relatives à l'intégration européenne et ont des contacts informels avec les institutions de l'Union européenne, particulièrement avec le Parlement européen.

Le **Conseil de la République du Belarus** échange des opinions avec le Parlement européen dans tous les domaines d'intérêt du Belarus et de l'Union européenne. En ce moment, la République du Belarus est en pourparlers avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en vue de retrouver le statut d'invité spécial.

**L'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine** coopère avec l'UE et ses institutions. Elle a une délégation permanente à l'Union européenne.

En **Irlande**, la coopération avec l'Union européenne permet aux représentants irlandais siégeant au Parlement européen d'assister aux séances du Sénat. Les membres du Sénat sont membres du Comité mixte pour les affaires européennes et membres de la COSAC. Le Sénat irlandais entretient des relations informelles avec le Parlement européen. En revanche, la coopération entre le Sénat irlandais et le Parlement européen s'effectue à travers le Comité pour les affaires européennes. Il convient de noter qu'un des membres du Sénat est également membre du Parlement européen.

La **Yougoslavie** coopère également avec les institutions de l'Union européenne.

Conformément à sa position, le **Conseil de la Fédération de Russie** coopère (en tant que membre de plein droit, que membre associé ou qu'invité) avec les organisations parlementaires régionales et internationales telles que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), l'Union interparlementaire (UI), l'Assemblée parlementaire (OSCE), l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), le Parlement européen, le Conseil Nordique (Northern Council), l'Assemblée de l'Union de l'Europe de l'Ouest (AUEO), l'Assemblée parlementaire de la Coopération économique de la Mer Noire (APCEMN), etc.

## 5.2. Le rôle du Sénat dans l'Union européenne et ses institutions

Le **Sénat belge** bénéficie d'une primauté dans le domaine des relations internationales, dans la mesure où les projets portant assentiment à des traités doivent être déposés et discutés au Sénat avant de passer à la Chambre des Représentants.

L'Euro-amendement à la **Constitution tchèque** a assuré de la place pour une coopération plus intensive entre le Sénat et le gouvernement pour les questions européennes. Actuellement, des règles plus détaillées sont en phase d'élaboration, qui permettront au Sénat de contrôler les propositions adoptées par le Conseil de l'Europe. Les débats nationaux ont montré que la préférence serait donnée à l'activation des parlements nationaux dans l'Union européenne, basée sur le Protocole amendé relatif au rôle des parlements nationaux, avant la fondation de la deuxième chambre du Parlement européen. La question est de savoir si les limites de l'engagement national des parlements européens ont déjà été atteintes.

Selon l'opinion du **Sénat français**, le premier rôle des parlements nationaux est de contrôler la politique européenne de leur gouvernement. Mais ils doivent aussi s'exprimer collectivement à l'échelon européen sur des sujets d'intérêt commun. Les forums interparlementaires qui existent aujourd'hui (la COSAC, l'Assemblée de l'UEO) ne paraissent pas suffisants à cet égard.

Le rôle de la **Première Chambre des Pays-Bas** dans l'Union européenne vise essentiellement à influencer le travail et la politique de l'Union européenne et de ses institutions.

Selon les représentants du **Sénat polonais**, le futur rôle des Sénats dans l'Union européenne pourrait résulter de leur représentation territoriale.

Jusqu'ici, le **Sénat roumain** a recouru à tous les types de mécanismes de coopération, dont il disposait (par ex. visites des missions parlementaires, contacts au niveau des comités de politique extérieure et d'autres comités permanents, échanges d'informations et de documentation sur les questions législatives, etc.). Le Sénat peut jouer un rôle extrêmement important dans les liaisons européennes en contribuant à améliorer le processus législatif. Le Sénat joue également un grand rôle en assurant la qualité de la coopération avec les institutions similaires de l'Union européenne et ses membres.

En tant que deuxième chambre du parlement national, le **Conseil national de la République de Slovaquie** s'applique à coopérer avec les institutions européennes. Le système constitutionnel et la législation ne le limitent pas dans ce rôle. La Convention de l'avenir de l'Union européenne, fondée en décembre 2001 par la Déclaration de Laeken, est aussi un tel projet qui puise sa légitimité dans la démocratie, la transparence et l'efficacité de ses institutions. Les parlements nationaux contribuent aussi à la légitimité de ce projet. Les pays candidats sont complètement intégrés dans le travail de la Convention, et ils sont représentés comme les pays membres actuels, à savoir un représentant du gouvernement et deux membres du parlement national. Un représentant du Conseil national devrait donc également être invité à faire partie de la mission slovaque à titre de représentant parlementaire. Le Conseil national a proposé à l'Assemblée nationale de choisir ensemble les deux représentants qui représenteraient, avec la mission, le parlement slovaque à la Convention, mais il n'a pas reçu de réponse. C'est ainsi que le parlement slovaque est représenté par deux députés de l'Assemblée nationale.

Les représentants du **Sénat espagnol** estiment que le rôle actuel des secondes chambres dans l'Union européenne est un rôle secondaire.

Les représentants du **Conseil de la République du Belarus** estiment que les secondes chambres européennes pourraient être plus actives dans les intégrations européennes. Les secondes chambres de l'Europe devraient contribuer au développement économique

et social des pays européens et à l'élargissement de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice. Elles devraient adopter des lois qui devraient être conformes aux normes internationales et approfondir les relations entre les organisations parlementaires européennes.

Les représentants de la **Chambres des Peuples de la Bosnie-Herzégovine** considèrent que le rôle de la deuxième chambre dans l'Union européenne doit rester identique à ce qu'il est aujourd'hui. La Chambre des Peuples devrait garantir les intérêts nationaux et publics.

Selon les représentants de la Chambre des Républiques de la **Yougoslavie, le rôle de l'Assemblée des Républiques** et des autres parlements européens devraient être secondaire. L'Assemblée des Républiques et les autres parlements ne devraient pas tenir de rôle particulier dans les institutions de l'Union européenne.

### **5.3. Les perspectives de développement du bicamérisme dans l'Union européenne.**

La **Belgique** souhaiterait voir se développer un système bicaméral qui garantirait le contrôle démocratique en combinant le suffrage universel du Parlement européen et la représentation des Etats membres de l'Union européenne au sein d'une seconde chambre composée de parlementaires nationaux. Cette seconde chambre pourrait exercer un accompagnement et un contrôle particulier dans les domaines essentiellement de nature intergouvernementale des actuels deuxième et troisième piliers (affaires étrangères, défense, justice et police).

**En République tchèque**, la fondation de la deuxième chambre du Parlement européen est actuellement perçue avec un certain scepticisme. Pour éclaircir la situation, il faudrait d'abord répondre aux questions suivantes: Quelle serait la relation de la deuxième chambre avec le Conseil et la COSAC? Quelle seraient la composition et les compétences de la deuxième chambre?

Les perspectives de développement du bicamérisme dans l'Union européenne sont clairement définies dans le **Sénat français**. Au Sénat, le débat sur ce thème a déjà été mené et des rapports de qualité, qui contiennent en plus du développement historique du bicamérisme en Europe et des raisons de son introduction, des propositions concrètes en vue de l'institution d'une seconde chambre de l'Union européenne, ont été élaborés.

Les débats du **Conseil fédéral allemand** se rapportant au développement futur des institutions de l'Union européenne et au rôle des parlements nationaux situés sur son territoire ne sont pas encore terminés.

La position des représentants de la **Première Chambre des Pays-Bas** est que le système bicaméral ne doit pas être introduit dans un Parlement européen constitué démocratiquement.

Pour les représentants du **Sénat polonais**, l'idée d'un Sénat européen va dépendre de l'augmentation des compétences du Parlement européen.

La **Roumanie** soutient le développement du système bicaméral en Europe car l'existence de deux chambres mène vers l'amélioration de la procédure législative. La fondation d'un parlement de l'Europe unie ferait que l'existence du système bicaméral servirait la présentation de chaque pays membre au Sénat.

Selon l'avis des représentants du **Conseil national slovène**, l'introduction du bicamérisme au niveau de l'Union européenne est impérative et pertinente. La structure de l'Union européenne doit se baser sur les intérêts démocratiques légitimes des grands Etats, qui se traduisent par la composition proportionnelle du Parlement européen, ainsi

que sur les intérêts justifiés des petits Etats. L'intérêt de ces derniers ne peut être assuré que par le principe d'égalité des pays membres, et à cet effet, une deuxième chambre devrait être fondée pour assurer la représentation paritaire de tous les pays membres. En outre, le système de mise en valeur de la deuxième chambre ferait valoir les liens entre les parlements nationaux et l'Union européenne, ce qui réduirait le déficit démocratique. La deuxième chambre renforcerait donc davantage les liens entre les pays membres et l'Union européenne au niveau de l'Union européenne, et elle ferait participer sur un pied d'égalité petits et grands pays membres à la procédure de construction de l'Europe future.

Toutes les fonctions de la deuxième chambre peuvent contribuer à la séparation moderne des pouvoirs, à l'assurance de la liberté individuelle et à l'adoption de lois objectives, orientées vers le bien commun. Les débats portant sur le rôle de la deuxième chambre sont importants car la vaste action législative d'un pays moderne, qui implique des frais et des conséquences de long terme, exige le large soutien des représentants parlementaires. Vu la complexité des missions de l'Etat moderne, il ne faudrait pas sous-estimer l'importance de la deuxième chambre en matière d'harmonisation et de pondération législatives. La pluralité des fonctions, qui se reflète dans la deuxième chambre, ne se reflète pas d'elle-même que dans la séparation des pouvoirs en pouvoir exécutif, législatif et judiciaire, mais également dans la formation ultérieure du pouvoir législatif entre les partis politiques et la société civile.

Pour les représentants du **Sénat espagnol**, le bicamérisme dans le cadre de l'Union européenne survivra si les deuxièmes chambres deviendront réellement des organes de représentation territoriale permettant de mettre en œuvre le principe de subsidiarité. Enfin, ils envisagent cette seconde chambre comme une institution européenne représentant les parlements nationaux.

En **Suisse**, le système bicaméral suisse s'est avéré approprié, efficace et adapté pour le futur. En raison de la diversité de la Suisse (langue, histoire, religion, culture), le premier devoir de la politique structurelle est d'intégrer au mieux tous ces composants. Le système bicaméral joue un rôle important dans ce processus car ses qualités l'emportent sur ses défauts.

Etant donné que le processus d'unification européenne va façonner des structures politiques permettant à toutes les régions, langues, minorités et cultures d'exprimer leurs particularités via une participation au processus décisionnel, il serait opportun d'envisager le système bicaméral comme modèle de représentation parlementaire européen.

Les représentants du **Conseil de la République du Belarus** estiment que l'institution d'un système parlementaire unicaméral ou bicaméral est une des questions fondamentales du parlementarisme. Le système bicaméral a pour avantage de mieux couvrir les intérêts des régions, les domaines éloignés de l'Etat et les intérêts des minorités. L'exemple des parlements bicaméraux en Europe est un bon modèle de garantie de représentation plurielle des intérêts des citoyens dans une Europe démocratique. Pour le moment, la structure parlementaire s'appuie toujours sur le contexte politique et social et sur le système constitutionnel de chaque pays.

Selon la présidence de **la Chambre des Peuples de la Bosnie-Herzégovine**, l'avenir de l'Europe se trouve dans le bicamérisme. Le bicamérisme empêche que les intérêts de la majorité dominent les intérêts de la minorité indifféremment du niveau (national ou régional) de sa provenance.

Pour les représentants du **Conseil des Républiques de Yougoslavie**, le système bicaméral a un futur en Europe notamment dans les Etats fédéraux. Le travail des

secondes chambres vise à simplifier le travail des représentants de la première chambre dans des domaines déterminés.

Les représentants du **Conseil de la Fédération russe** estiment que le système parlementaire bicaméral a un bel avenir en Europe. La démocratisation des institutions politiques, qui doivent intégrer les positions des minorités nationales en Europe et assurer un meilleur équilibre politique, va entraîner le développement de l'organisation bicamérale des parlements également dans les pays qui, jusqu'à présent, en raison de leur histoire, ne l'ont pas connu.