

Le bicamérisme – la démocratie et le rôle de la société civile

Réunion de l'Association des Sénats d'Europe
Ljubljana, 28 juin 2002

L'expérience du système bicaméral en Roumanie dans le contexte de la transition post-communiste

Discours de Sénateur Alexandru Athanasiu, Vice-président du Sénat de Roumanie



Monsieur le Président, Chers Collègues, représentants des Sénats européens,

Je suis honoré de participer à cette réunion, que je considère très opportune et intéressante, à un moment où les débats sur la construction européenne et le rôle des parlements nationaux sont à l'ordre du jour. Permettez-moi de vous transmettre le salut collégial des sénateurs roumains et d'apprécier que le thème que nous allons débattre aujourd'hui "Le bicamérisme – la démocratie et le rôle de la société civile", est particulièrement pertinente pour la situation de Roumanie. Et je me réfère à la nécessité de perfectionner notre système parlementaire, étant donné que certains objectifs d'étape de la transition ont été accomplis, tandis que d'autres s'annoncent déjà à l'horizon, surtout ceux liés aux exigences de l'intégration européenne et euro-atlantique.

Avec votre permission, j'essayerai de vous présenter, de manière synthétique, l'expérience du système bicaméral en Roumanie et de formuler quelques remarques et conclusions concernant la contribution du Sénat à la réalisation d'un cadre légal approprié et démocratique, à même d'accélérer la transition et de faire possible un fonctionnement efficace des institutions de l'état de droit et de l'économie de marché.

Après la Révolution de 1989, lorsqu'on envisageait de nouvelles institutions démocratiques, en Roumanie, comme dans d'autres pays ex-socialistes, on a dû faire le choix entre le système monocaméral et le système bicaméral. Les débats de l'Assemblée Constituante à ce sujet ont été passionnés, pesant bien les avantages et les désavantages des deux systèmes. Finalement, tenant compte des traditions parlementaires de la Roumanie moderne, aussi bien que de la nécessité d'assurer un équilibre à l'intérieur de la vie parlementaire, la Constituante a adopté le système bicaméral, qui a été validé par l'électorat lors de l'approbation de la Constitution par référendum national.

Il est important de préciser que, optant pour le système bicaméral, formé de la Chambre des Députés et du Sénat, la nouvelle loi fondamentale a attribué aux deux Chambres des prérogatives égales, des missions du même ordre, tant en ce qui concerne l'élaboration des lois que le contrôle parlementaire, à la seule exception que le Sénat a le droit de nommer l'Avocat du Peuple.

L'option en faveur d'un mode de scrutin identique pour les deux Chambres du Parlement, conformément au principe de la représentation proportionnelle, et pour la même durée du mandat - quatre ans - en dépit du nombre différent de membres, leur confère une position égale dans le système législatif roumain. L'initiative législative appartient au Gouvernement, aussi bien qu'aux sénateurs et aux députés, de manière égale, sans différenciations quant aux compétences ou des domaines de réglementation réservés exclusivement à une seule Chambre représentative. Tout projet de loi doit être adopté par les deux Chambres législatives pour qu'il puisse devenir loi et être transmis, pour promulgation, au Président de la République. S'il y a divergence sur le texte d'un projet de loi on engage la procédure de médiation, par l'intermédiaire d'une commission mixte paritaire, et, au cas où le rapport de la commission est rejeté par l'une des Chambres, le texte en divergence est soumis, comme dernière solution, à l'examen des deux Chambres réunies en séance commune. En dépit de ses imperfections, ce système de la procédure de médiation a fonctionné efficacement, bien que ralentissant le processus, et par conséquent l'exécutif a dû recourir aux ordonnances d'urgence.

En ce qui concerne les raisons d'ordre historique de l'option pour le bicamérisme, je dois rappeler le fait que la Roumanie, à l'exception de la période communiste, a eu, à partir de 1864, un système parlementaire bicaméral et il est significatif que, initialement, le Sénat avait été investi de la fonction de "corps pondérateur", un facteur d'équilibre entre les pouvoirs de l'Etat. L'expérience historique vécue par la Roumanie certifie que le système bicaméral a fonctionné de façon harmonieuse et efficace, assurant la modernisation du pays et son intégration dans les structures européennes. Suspendu par le régime communiste, le Sénat a été recréé en 1990, en tant qu'assemblée représentative et législative. Pendant la décennie tellement agitée de la transition post-communiste, le Sénat - de pair avec la Chambre des Députés - a débattu et adopté un nombre important de lois et d'actes normatifs, destinés à réformer sur des bases démocratiques la société dans son ensemble, à présenter des garanties pour le respect des droits fondamentaux de l'homme, à promouvoir la réforme et la privatisation, à consolider les institutions de l'économie de marché et de l'état de droit, conditions de l'intégration de la Roumanie dans les structures européennes et euro-atlantiques.

Mais, au-delà des raisons d'ordre historique et du désir de renouer avec les traditions constitutionnelles et parlementaires du pays, ce sont, aussi, les critères relatifs à la qualité de la législation et au mécanisme d'élaboration des lois pendant la transition qui prévalent dans l'option pour un système bicaméral. Premièrement, il s'agit du fait que le système assure un double "filtre" dans l'évaluation du contenu et de la portée de certains actes législatifs. Nous considérons que, pour un pays en cours de transition du parti-Etat à un système démocratique, pluraliste, la vitesse d'élaboration des lois était aussi importante que la qualité de la législation. Or, le système bicaméral a fait possible un examen plus profond et plus détaillé des lois, circonstance qui a contribué sans aucun doute à l'amélioration de la qualité de l'acte législatif.

Cet argument a été et est encore très important dans le cas de la Roumanie, car, tout comme d'autres Etats engagés dans la transition post-communiste, notre pays a dû reconstruire entièrement son cadre législatif et institutionnel, et le risque d'adopter des solutions législatives inadéquates ou peu réfléchies était réel, compte tenu du climat politique et des tensions sociales dans lesquels s'est déroulée l'activité de l'assemblée législative. Travaillant sous la pression des urgences, essayant de tenir le pas avec les changements rapides du contexte social, les autorités législatives ont soumis les projets de loi à un double examen, et par la suite l'analyse et les débats ont été plus profonds et ont conduit à une meilleure réflexion sur les solutions adoptées, même si le processus législatif a été plus lent. Nous estimons que, de la sorte, c'est la qualité de la législation qui a gagné, tant du point de vue du contenu que de la forme.

Deuxièmement, le système bicaméral a offert aux groupes parlementaires la possibilité de reconsidérer leur attitude à l'égard d'un projet normatif ou de corriger certaines dispositions initiales pendant le débat du projet dans l'autre Chambre. Dans certaines situations, ce mécanisme s'est montré bénéfique, apportant un équilibre et un contre-poids à l'intérieur du Parlement.

Troisièmement, l'option pour le bicamérisme a été déterminée, aussi, par l'expérience négative du Parlement monocaméral, pendant le régime communiste, lorsque l'organe législatif, à rôle purement décoratif, était devenu une simple annexe du pouvoir exécutif. Les forces politiques démocratiques ont été, par conséquent, avisées et motivées à marquer, aussi, de cette manière, la différence entre le nouveau système parlementaire et celui communiste, afin de prévenir les abus de pouvoir d'une

Chambre unique et de donner la possibilité d'un contrôle réciproque des deux organes législatifs, en équilibre et coopérants.

Dans le contexte de la transition post-communiste et parallèlement à la renaissance de la société civile, avec l'affirmation du pluralisme et de la liberté d'expression, la préoccupation d'assurer un caractère démocratique et transparent de la vie parlementaire, d'en améliorer les procédures et le mode de travail, afin d'accroître la confiance de la population en l'institution renouvelée du Parlement, a acquis une signification spéciale. L'existence d'un système bicaméral pendant cette période peut être appréciée de manière positive, aussi, du point de vue de la nécessité de maintenir un dialogue permanent, plus vif et plus diversifié entre les membres du Parlement et les représentants de la société civile.

La reconstruction de la société civile et des organisations non-gouvernementales (syndicats, associations professionnelles, humanitaires, culturelles, religieuses etc), basées sur le droit des citoyens de s'associer librement, en vue de réaliser une série d'intérêts communs et de participer à la vie publique, sociale et culturelle, a représenté un phénomène pertinent à notre transition vers la démocratie. Ces associations, ligues et organisations ont constitué, dans leur diversité, un support de la vie démocratique et un cadre de manifestation des initiatives des citoyens, y compris par leurs relations permanentes avec l'organe législatif. Je voudrais remarquer le fait que, à mesure que les organisations non-gouvernementales de Roumanie se sont consolidées, elles ont dépassé la phase de stricte attitude critique à l'égard de l'activité parlementaire, devenant plus aptes à s'impliquer de manière constructive et à avancer des propositions concrètes visant la révision et l'actualisation de la législation.

Par conséquent, le Règlement du Sénat de Roumanie stipule que les représentants des organisations non-gouvernementales peuvent participer aux débats des commissions permanentes et d'y être consultés sur les solutions envisagées par les projets de loi. De même, les commissions peuvent initier des consultations avec les organisations syndicales et patronales, leur donnant ainsi la possibilité de soutenir leurs positions et leurs intérêts dans des questions vitales pour la société.

Nous savons aujourd'hui qu'une société civile forte et active représente une condition indispensable du système démocratique. C'est pourquoi, la poursuite du dialogue avec les organisations de la société civile représente une modalité de revitaliser la démocratie et la vie parlementaire, car, de façon légitime, les citoyens manifestent un intérêt particulier à l'égard de ce qui se passe dans les institutions appelées à faire les lois du pays, lois qui se répercutent directement sur leur existence. Les dispositions constitutionnelles relatives au référendum et à l'initiative législative des citoyens sont, elles aussi, destinées à garantir une implication directe des citoyens dans le processus législatif. Les citoyens peuvent adresser des pétitions aux sénateurs ou aux commissions, et le Sénat de Roumanie a une commission permanente pour l'investigation des abus, la lutte contre la corruption et l'analyse des pétitions reçues des citoyens. À la fin de la semaine, les sénateurs roumains déploient des activités dans les circonscriptions où ils ont été élus. Lors des rencontres avec les citoyens, ceux-ci ont la possibilité d'exprimer leur position concernant certaines questions étant à l'ordre du jour des débats parlementaires. Le maintien des liens avec les citoyens se réalise aussi par l'intermédiaire du Bureau des relations avec le public, par l'intermédiaire des publications présentant l'activité du Sénat, ainsi que par la participation des sénateurs aux débats publics.

Étant donné ce contexte et les réactions de l'opinion publique, le Sénat de Roumanie a contribué substantiellement à l'adaptation de la législation aux exigences d'une société en transformation, et le tableau de l'activité déployée par cette Chambre, dès sa reconstitution en 1990, est extrêmement riche et varié. Il est significatif que, durant cette période de transition, au cours des quatre législatures, le Sénat a adopté plus de 1700 lois, concernant tous les domaines de la vie sociale, de la reconstruction sur des bases démocratiques des institutions politiques et juridiques à la réglementation de certains aspects concrets des relations économiques et sociales. En même temps, les sénateurs ont assumé, aussi, l'impératif d'harmoniser la législation interne avec la législation de l'Union européenne, afin de préparer et de faciliter ainsi l'intégration de la Roumanie dans les structures européennes et euro-atlantiques, objectif prioritaire, soutenu par toutes les forces politiques du pays. Bien que l'adoption d'un grand nombre de lois ait requis la procédure de médiation, avec les retards inhérents, il faut souligner le fait que le processus législatif n'a pas été bloqué et la médiation a fonctionné de manière adéquate, contribuant à l'amélioration de la qualité de la législation.

L'expérience du système bicaméral en Roumanie, tel qu'il a fonctionné pendant la dernière décennie, a mis en évidence, aussi, certaines faiblesses, découlant des dispositions constitutionnelles mêmes, qui ne différencient point les compétences des deux Chambres. Certains spécialistes, ainsi que des forces politiques et des organisations civiles considèrent que le système bicaméral, dans la forme prévue par la Constitution, n'est pas fonctionnel et crée des mécanismes lourds dans le système politique roumain. On incrimine le parallélisme des Chambres – exprimé par le fait que le Sénat et la Chambre des Députés ont des compétences constitutionnelles et législatives égales, qu'elles sont élues de la même manière et leur mandat a la même durée. La duplication du processus législatif dans les deux Chambres et le mécanisme compliqué de la procédure de médiation, sources d'inévitables lenteurs du processus législatif, sont d'autres aspects mis en discussion. Les représentants de l'exécutif ont sévèrement critiqué ces déficiences et ont saisi l'occasion comme argument à l'appui de la procédure de réglementation par des ordonnances d'urgence.

En réalité, le fait que la procédure législative doit être parcourue indépendamment par chacune des Chambres, ainsi que la solution des divergences par l'intermédiaire de la procédure de médiation influencent l'efficacité du processus législatif. A cet égard, les forces politiques ont reçu toute une série d'opinions et de suggestions des organisations de la société civile, et le débat concernant le bicamérisme a recommencé dans la société roumaine. Certaines forces politiques affirment que l'existence de deux Chambres détermine un rythme trop lent du processus législatif et soutiennent la révision de la Constitution afin de différencier leurs compétences législatives, aussi bien que leur mode de scrutin. Cette année, les partis parlementaires sont engagés dans un processus de négociations visant l'adoption d'un projet de révision de la Constitution, projet qui sera présenté au Parlement et soumis à un référendum national.

Les propositions ayant les plus grandes chances d'être adoptées, dans une initiative de révision de la Constitution, sont celles prévoyant le maintien du système bicaméral, avec des attributions distinctes du point de vue législatif pour les deux Chambres, ce qui va conduire à l'élimination de parallélismes, à la rationalisation et à l'augmentation de l'efficacité des travaux. Au-delà de la réduction du nombre de parlementaires – mesure nécessaire pour assurer le principe européen de la proportionnalité du nombre d'électeurs et de celui de parlementaires -, d'autres propositions prévoient que les projets de loi et les propositions législatives soient soumis en premier au débat et à l'adoption dans la Chambre des Députés, à l'exception des lois organiques et des lois portant ratification des traités ou des accords internationaux, qui seraient soumises d'abord au Sénat. De même, la procédure de médiation utilisée actuellement, sera remplacée, attribuant à la Chambre des Députés, en tant que saisie initialement, le droit de décider quant à la forme finale au cas où l'autre Chambre rejette la loi ou l'adopte dans une rédaction différente. Si la deuxième Chambre, qui a reçu la loi pour avis, ne se prononce pas dans un délai de 30 jours (ou de 60 jours dans le cas des lois d'une complexité spéciale), on présume son accord à l'égard de la loi en cause.

Ainsi, le système bicaméral – qui est, aussi, le résultat d'une évolution historique du système parlementaire roumain et présente une série d'avantages que j'ai essayé de mettre en évidence – pourra fonctionner avec une efficacité accrue, dans les conditions où les deux Chambres auront des structures et des attributions distinctes sur le plan législatif. Le souci d'améliorer le système bicaméral est régi, en Roumanie, par l'exigence d'assurer un flux plus cohérent et plus efficace du processus législatif, augmentant ainsi sa qualité, la force éducatrice des lois sur la société.

Tenant compte de l'expérience de la Roumanie et d'autres Etats européens, nous estimons que le système bicaméral a prouvé sa viabilité historique et la capacité de s'adapter aux transformations qui affectent profondément la configuration des sociétés dans le monde contemporain. C'est pourquoi, étant donné ses vertus, une solution bicamérale de la dimension parlementaire de l'Union européenne – évoquée de plus en plus souvent dans les débats concernant la nouvelle architecture institutionnelle de l'Union – nous semble tout à fait justifiée. Ainsi, la Déclaration de Laeken, du décembre dernier – abordant le rôle que devraient jouer les parlements nationaux dans la légitimité démocratique du projet européen – pose la question s'il n'était pas opportun que les parlements nationaux "soient représentés dans une nouvelle institution, à côté du Conseil et du Parlement européen". Une solution de ce genre signifierait la création d'une nouvelle Chambre représentative, à côté du Parlement européen et, par conséquent, l'introduction du bicamérisme au niveau des institutions de l'Union européenne. Il y a des politiciens qui considèrent que la constitution d'une deuxième Chambre serait accompagnée d'une augmentation du degré de représentativité, de la transparence et de la légitimité démocratique des institutions de l'UE.