

**IV<sup>ème</sup> RÉUNION**  
**DE L'ASSOCIATION DES SÉNATS EUROPÉENS**

**MADRID, 28 FÉVRIER 2003**

**SOMMAIRE**

- I **Programme de la réunion**
- II **Liste des participants**
- III **Inauguration de la IV Réunion de l'Association des Sénats européens, par Son Excellence M. Juan José LUCAS, Président du Sénat.**
- IV **Premier thème : « La fonction de contrôle du gouvernement par les Chambres hautes.**

**Interventions de Leurs Excellences, MM. :**

- Christian PONCELET, Président du Sénat de France.
- Serguei MIRONOV, Président du Conseil de la Fédération de Russie.
- Longin PASTUSIAK, Président du Sénat de Pologne.
- Wolfgang BÖHMER, Président du *Bundesrat* d'Allemagne.
- Gian-Reto PLATTNER, Président du Sénat de Suisse.
- Gerrit BRAKS, Président de la Première Chambre des Pays-Bas.
- Nicolae VACAROIU, Président du Sénat de Roumanie.
- Janez SUSNIK, Président du Conseil national de Slovénie.
- Armand de DECKER, Président du Sénat de Belgique.
- Pavel PELANT, Secrétaire général de la République tchèque.

- V **Second thème : « Le contrôle du gouvernement par les Chambres hautes en matière de politique extérieure et Union européenne ».**

**Interventions de Leurs Excellences, MM. :**

- Alejandro MUÑOZ-ALONSO, Sénateur, membre de la délégation parlementaire espagnole à la Convention européenne.
- Lamberto DINI, Vice-président du Sénat d'Italie.
- Serguei MIRONOV, Président du Conseil de la Fédération de Russie.
- Gerrit BRAKS, Président de la Première Chambre des Pays-Bas.
- Herwig HÖSELE, Président du *Bundesrat* d'Autriche.
- Armand de DECKER, Président du Sénat de Belgique.

- VI **DÉCLARATION FINALE DE LA IV<sup>ème</sup> RÉUNION DE L'ASSOCIATION DES SÉNATS EUROPÉENS.**

## I. PROGRAMME DE LA RÉUNION

### Judi 27 février 2003.

Arrivée à Madrid des Délégations participant à la Réunion.

- 20H15. - Départ des hôtels Palace et Crowne Plaza en minibus en direction du Casino de Madrid (C/ Alcalá n° 15).
- 20H30. - Dîner offert par M. Juan José Lucas, Président du Sénat, au Casino de Madrid.
- 22H30. - Retour aux hôtels Palace et Crowne Plaza.

### Vendredi 28 février 2003.

- 09H15. - Départ des hôtels Palace et Crowne Plaza en minibus en direction du Palais du Sénat.
- 09H30. - Accueil par le Président du Sénat, M. Juan José Lucas, des Chefs de Délégation, dans les bureaux d'honneur de la Présidence.
- 09H45. - Inauguration de la IV<sup>e</sup> Réunion de l'Association des Sénats d'Europe par M. Juan José Lucas, Président du Sénat d'Espagne.

Sujet : **« La fonction de contrôle du gouvernement par les Chambres Hautes ».**

- 11H00. - Pause-café.
- 11H30. - Débat.
- 13H00. - Photo de famille des Présidents de Sénats dans l'Ancienne Salle de Pléniums.
- 13H30. - Visite du Palais du Sénat.
- 14H00. - Déjeuner offert par M. Juan José Lucas, Président du Sénat, au Restaurant "Café de Oriente" (Plaza de Oriente).
- 16H00. - Poursuite du débat :

Sujet: **« Le contrôle du gouvernement par les Chambres Hautes dans les matières relevant de la extérieure politique et de l'Union Européenne »**

Reppoteur: M. Alejandro Muñoz-Alonso, Sénateur du Groupe Populaire.

- 18H00. - Approbation de la Déclaration Finale de la IV<sup>e</sup> Réunion de l'Association des Sénats d'Europe
- 18H15. - Clôture de la IV<sup>e</sup> Réunion de l'Association des Sénats d'Europe.

## **II. LISTE DES PARTICIPANTS**

### **ALLEMAGNE**

M. Wolfgang BÖHMER  
- Président du Bundesrat

M. Gerd SCHMITT  
- Secrétaire Général Adjoint

M. Claus Dieter KOGGEL  
- Conseiller

Mme. Pía HEIM  
- Secrétaire du Président

### **AUTRICHE**

M. Herwig HOSELE  
- Président du Conseil Fédéral

M. Walser LABUDA  
- Directeur

### **BELGIQUE**

M. Armand DE DECKER  
- Président du Sénat

M. Georges BRION  
- Secrétaire Général Adjoint du Sénat

### **BOSNIE-HERZÉGOVINE**

M. Velimir JUKIC  
- Président de la Chambre des Peuples

M. Goran MILOJEVIC  
- Vice-président de la Chambre des Peuples

### **ESPAGNE**

M. Juan José LUCAS  
- Président du Sénat

M. Manuel CAVERO  
- Secrétaire Général du Sénat

Mme. Ana María ÁLVAREZ  
- Directrice des Relations Interparlementaires

Mme. María Teresa BUQUERÍN  
- Directrice de Cabinet de la Présidence du Sénat

## **FÉDÉRATION DE RUSSIE**

M. Sergei MIRONOV  
- Président du Conseil de la Fédération

M. Vasiliy ARZHANTSEV  
- Directeur de Cabinet du Président

M. Anatoliy VORONIN  
- Conseiller du Président

M. Nikolay ZENKOVICH  
- Conseiller du Président

M. Alexander SHAROV  
- Conseiller du Président

M. Nikolay VIHLIAEV  
- Chef du Département des Relations Internationales

M. Leonid GOLUBEV  
- Directeur Adjoint du Département des Relations avec le Parlement du  
Ministère des Affaires Étrangères

M. Dmitriy KAZIMIROV  
- Chef Adjoint du Département Européen du Ministère des Affaires  
Étrangères

M. Andrey KLEYMENOV  
- Secrétaire du Ministère des Affaires Étrangères

## **FRANCE**

M. Christian PONCELET  
- Président du Sénat

M. Alain MEAR  
- Directeur de Cabinet du Président

M. Cyril ROGEAU  
- Conseiller Diplomatique du Président

M. Jean LAPORTE  
- Directeur du Service des Affaires Européennes

Mme. Véronique BOCQUET-MEAR

- Administratrice du Service des Relations Internationales

## **ITALIE**

M. Lamberto DINI

- Vice-président du Sénat

M. Paolo SANTOMAURO

- Secrétaire Général Adjoint

M. Luigi GIANNITI

- Conseiller

Mme. Sara SCRINZI

- Fonctionnaire du Service du Protocole

M. Gianmarco BACIGALUPO

- Fonctionnaire du Service du Protocole

## **PAYS BAS**

M. Gerrit BRAKS

- Président de la Première Chambre

Mme. Eliane JANSSEN

- Secrétaire Général Adjoint

## **POLOGNE**

M. Longin PASTUSIAK

- Président du Sénat

Mme. Anna SAKLENNIK

- Directrice du Bureau des Relations Etrangères

## **RÉPUBLIQUE TCHÈQUE**

M. Pavel PELANT

Secrétaire Général Adjoint

M. Jan KYSELA

- Secrétaire de la Commission Permanence pour la Constitution de la République

Mme. Valérie CIRPROVÁ

- Directrice du Service du Protocole

Mme. Eva HELLOVÁ  
- Fonctionnaire du Service du Protocole

## **RÉPUBLIQUE DE SLOVÉNIE**

M. Janez SUSNIK  
- Président du Conseil National

M. Primož HAINZ  
- Secrétaire Général

Mme. Lilijana ZURMAN  
- Conseillère

## **ROUMANIE**

M. Nicolae VACAROIU  
- Président du Sénat

M. Constantin NICOLESCU  
- Président de la Commission Spéciale de contrôle parlementaire des services d'information extérieure

M. Nicolae Dan FRUNTELATA  
- Conseiller du Cabinet du Président du Sénat

Mme. Adriana Gabriel PESCARU  
- Conseillère de la Direction des Relations Parlementaires Extérieures

## **SUISSE**

M. Gian-Reto PLATTNER  
- Président du Sénat

M. Aristoph LANZ  
- Secrétaire Général

## **OBSERVATEURS**

### **LUXEMBOURG**

M. Pierre MORES  
- Vice-président du Conseil d'Etat

M. Marc BESCH  
- Secrétaire Général du Conseil d'Etat

### **III INAUGURATION DE LA IV<sup>ème</sup> RÉUNION DE L'ASSOCIATION DES SÉNATS EUROPÉENS, PAR SON EXCELLENCE M. JUAN JOSÉ LUCAS, PRÉSIDENT DU SÉNAT DE L'ESPAGNE.**

#### **M. Juan José Lucas, PRÉSIDENT DU SÉNAT ESPAGNOL**

Messieurs les présidents, mesdames et messieurs, c'est un grand honneur pour moi de prendre la parole devant vous, Présidents des Sénats européens, pour vous souhaiter, tout d'abord, au nom du Sénat de l'Espagne et en mon nom propre, une chaleureuse bienvenue.

Vous vous trouvez en ce moment dans l'une des pièces les plus importantes de ce palais, la Salle des pas perdus, emplie de souvenirs historiques de ce vieux pays que l'on appelle l'Espagne.

Pour le Sénat et pour l'Espagne, c'est un grand honneur que de recevoir cette IV<sup>ème</sup> Réunion de l'Association des Sénats d'Europe, et je voudrais, avec mes premières paroles vous souhaiter également un bon séjour en Espagne. J'espère que les travaux de cette réunion porteront le plus de fruits possibles.

J'aimerais que les interventions publiques qui vont avoir lieu dans cette réunion, et les différents contacts qui se réaliseront en dehors des séances de travail, soient une réussite et qu'ils servent à améliorer les excellentes relations qui existent entre les Sénats d'Europe.

Mesdames et messieurs, nous tenons ici notre quatrième réunion. L'initiative est partie de Monsieur Poncelet il y a déjà trois ans, de créer cette Association des Sénats d'Europe, dont le bien-fondé a été entériné par la continuité de ses réunions, et qui arrive maintenant à sa IV<sup>ème</sup> étape. Je crois que nous devrions tous nous féliciter de ce succès.

Dans le texte de leur Déclaration finale, les délégations qui assistaient, en mars 2000 au Forum des Sénats du monde à Paris, avaient explicitement manifesté la volonté des Sénats d'approfondir la réflexion sur le rôle des Sénats et des Secondes Chambres, dans le respect de la diversité inhérente de ces assemblées, s'employant à diffuser et approfondir les valeurs démocratiques.

Cet esprit et cette volonté de réflexion étaient présentes dans les réunions de Bruxelles et de Ljubliana. À Bruxelles, à la réunion de novembre 2001, avec la récente impression de la gravité des attentats terroristes du 11 septembre et ayant en même temps pris conscience de ce que le danger du terrorisme représentait pour la liberté et la démocratie de nos pays, les Sénats participant à cette deuxième réunion l'ont donc consacrée à l'analyse et à la condamnation du terrorisme international.

À Ljubliana, en juillet 2002, dans une ambiance moins dramatique, les travaux de la réunion se sont centrés sur l'analyse de la qualité que les Sénats peuvent apporter aux travaux parlementaires législatifs. Aujourd'hui, à Madrid, toujours mus par l'esprit de la Déclaration du Forum 2000, nous nous proposons d'étudier et d'analyser le processus de contrôle du gouvernement, qui relève des Chambres hautes, et c'est sur cette question que je vais m'exprimer.

Comme le signale la doctrine constitutionnaliste, le contrôle est sans doute la fonction la plus importante et la plus caractéristique des parlements actuels, au point que l'on pourrait affirmer que pour la plupart, les activités des Chambres sont, dans une plus ou moins large mesure, des manifestations de cette fonction

de contrôle. C'est dans le domaine de cette fonction que se manifeste l'avenir politique des parlements et si cette fonction est remplie avec efficacité, leur survie sera garantie.

Ceci étant, pour que le contrôle soit exercé de manière efficace, il faut non seulement, à mon avis, articuler les instruments juridiques mais également s'assurer les moyens matériels et techniques nécessaires pour contrôler les exécutifs. Ces exécutifs qui, comme nous le savons, ont une abondance de ressources, puisque c'est eux qui sont à la tête de ce formidable appareil que représente l'administration publique. Comme le signalent les spécialistes, le plus grand problème des parlements contemporains est à bien des occasions, le manque de matériel et de ressources techniques pour exercer précisément cette fonction de contrôle du gouvernement.

Au moment d'analyser l'exercice des fonctions de contrôle des Chambres hautes, il faut souligner que même si la règle générale du droit comparé est l'impossibilité d'exiger la responsabilité politique du gouvernement, à travers la motion de censure ou la question de confiance, cela ne veut pas dire, pour autant, que ces Chambres hautes peuvent se maintenir en marge de cette fonction capitale. Tout au contraire.

Soulignons, en premier lieu, que les Sénats, à savoir, les Chambres hautes, disposent du moins des instruments classiques de contrôle concernant les exécutifs nationaux, en marge des éléments d'exigence de responsabilité politique.

Soulignons, d'un autre côté, que les Chambres hautes qui ont des fonctions de représentation des intérêts territoriaux, font un travail important de contrôle sur les mesures que ces exécutifs peuvent adopter et qui affecteraient précisément les régions qu'elles représentent dans certains cas.

Rappelons en même temps que le contrôle ne porte pas sur le seul gouvernement. Dans ce sens, les Chambres hautes s'emploient à d'importantes fonctions de contrôle des territoires dans les États composés. Et c'est peut-être cet aspect de la fonction de contrôle que l'on devra renforcer, dans l'avenir, au sein des Chambres hautes, suivant la tendance actuelle de spécialisation territoriale de ces Chambres.

Comme nous l'avons signalé, les Chambres hautes sont généralement démunies d'instruments spécifiques suffisants pour exiger la responsabilité politique de leurs gouvernements, instruments pouvant entraîner leur remaniement ou leur chute, comme c'est le cas avec les Chambres basses. Et cette lacune s'explique par le fait que la Chambre basse, Chambre populaire, a un rapport de confiance avec le gouvernement, alors que la Chambre haute est en marge de ce rapport.

Il ne manque pas d'exceptions, cependant, dans certains pays, où la seconde Chambre a été dotée de facultés en relation avec l'octroi et le maintien de la confiance du gouvernement.

Rappelons que les États qui ont un système bicaméral parfait, à savoir, ces États où la base d'élection des deux chambres est très similaire et où les deux chambres ont des compétences identiques, la fonction de contrôle est attribuée avec une même intensité à la Chambre haute et à la Chambre basse. C'est le cas, par exemple, du Sénat italien. La Constitution italienne de 1947 établit que dans les dix jours suivant la formation du gouvernement, ce dernier devra se présenter aux deux Chambres pour obtenir leur confiance. Le Sénat a donc les deux instruments classiques pour exiger la représentativité de l'exécutif : la motion de censure et la question de confiance.

Le *Bundesrat* en Allemagne présente un cas spécial. On sait que la motion de censure ne peut être présentée qu'au sein du *Bundestag*. Aux termes de l'article 81 de la Loi fondamentale de Bonn, de 1949, lorsque le Chancelier fédéral n'obtient pas la confiance du *Bundestag* et qu'il ne démissionne pas, si le Président de la République ne convoque pas d'élections, le *Bundesrat* pourra alors approuver la déclaration d'un « état de besoin législatif », qui permet au gouvernement de légiférer avec le soutien exclusif de la Chambre haute.

Différente dans son efficacité mais assez proche dans sa signification apparaît la faculté reconnue au Premier ministre en France, de demander au Sénat l'approbation d'une politique générale (article 49 de la Constitution de 1958). Au Sénat français, la coutume veut qu'un ministre lise le programme du gouvernement ou une déclaration de politique générale, à propos de laquelle il engage sa responsabilité vis-à-vis de l'Assemblée nationale.

Même s'il est vrai que beaucoup de Sénats ne disposent pas des outils que nous venons de décrire, ils détiennent toutefois les autres instruments classiques de contrôle. Voyons donc de quels instruments il s'agit :

Tout d'abord, les gouvernements rendent compte tous les jours aux Chambres hautes de leur gestion, à travers des questions, des interpellations ou des comparutions. À la Chambre des Lords britannique, pour prendre comme exemple la *mater parlamentorum*, il y a quatre questions orales au début de chaque séance et il y en a plus de 4.000 présentées toutes les années, avec réponse écrite.

Les Chambres hautes ont également la possibilité de constituer, par elles-mêmes ou en commissions mixtes avec les Chambres basses, des commissions d'enquête très importantes. Et c'est le cas de plusieurs pays, dont l'Italie et la France.

Outre les instruments signalés des questions, interpellations, commissions de contrôle, etc., nous avons également l'attribution, dans certains pays, de la faculté des Chambres hautes d'exercer un contrôle sur le gouvernement dans sa fonction d'impulsion politique. C'est le cas en Belgique, pour tout ce qui est traités internationaux ; en Hollande, en Allemagne, avec tout ce qui a trait à la déclaration de l'état d'urgence.

Quelle est la situation du Sénat espagnol ?

Nous avons aujourd'hui, en Espagne, un système bicaméral asymétrique : le Sénat n'a pas les deux mécanismes d'exigence de responsabilité politique. En principe, le gouvernement ne sera jamais juridiquement tenu de démissionner à l'initiative du Sénat. Il faut toutefois reconnaître que le Sénat dispose de nombreux instruments de contrôle.

En ce qui concerne les questions et les comparutions du gouvernement, elles sont très fréquentes à la Chambre haute. Les séances du mercredi matin, au Sénat, sont réservées presque exclusivement aux questions et interpellations adressées au gouvernement. D'un autre côté, les questions et les comparutions au sein des commissions constituent une grande partie du travail de ces organes capitaux pour le fonctionnement des parlements contemporains.

Le Sénat espagnol peut créer des commissions d'enquête ou des commissions mixtes, avec le Congrès des députés. Dans notre système, ces commissions peuvent réaliser leur travail simultanément avec les actions entamées par les organes judiciaires.

Au-delà de ces mécanismes, que l'on pourrait considérer comme classiques, mentionnons que le Sénat a d'autres voies pour obtenir de l'information sur l'exécutif. Ces voies ont une nuance de contrôle sur l'exécutif. C'est le cas, par exemple, des demandes d'information que peuvent adresser les commissions et, dans le même ordre d'idées, des rapports que certains organes doivent présenter aux Chambres. Et c'est ce que font toutes les années, obligatoirement, le Conseil général de la Magistrature, la Cour des comptes, le Défenseur du peuple, etc. Comme je l'ai signalé au début de mon discours, le contrôle exercé par les deux Chambres ne se limite pas à la gestion du gouvernement à l'échelon national, au sens strict du terme, mais inclut également le contrôle de certaines affaires qui sont en relation avec les communautés.

Le Sénat est défini à l'article 69.1 de la Constitution de 1978, comme une Chambre de représentation territoriale, d'où une série de compétences qui lui sont propres dans ce domaine. Le Sénat de l'Espagne peut contrôler si le gouvernement respecte les compétences autonomes et il peut également s'assurer que les régions, dans l'exercice de leurs compétences, n'agissent pas à l'encontre de l'intérêt général. Soulignons ici le travail important effectué par la Commission générale des communautés autonomes, qui a été créée par cette Chambre, et qui travaille sur les différentes initiatives ayant un intérêt ou un contenu autonome.

Cette commission doit, par exemple, étudier les projets de loi qui affectent les communautés autonomes. D'un autre côté, l'autorisation du Sénat qui, en cas de différends, aura le dernier mot avec le Congrès, est indispensable pour toutes les conventions entre communautés autonomes pour la gestion des compétences que ces dernières partagent avec le gouvernement central. Le seul cas où la volonté du Sénat ne peut pas être remplacée par le Congrès, et qui est, peut-être, une exception dans notre Constitution, est celui des lois d'harmonisation. Selon le précepte 150.3 de la Constitution espagnole, l'État peut édicter des lois pour harmoniser les dispositions normatives des communautés autonomes, y compris dans des matières ayant trait aux compétences de ces régions, lorsque l'exige ce que la loi définit comme intérêt général. Dans ce cas, il appartiendra aux *Cortes Generales*, à la majorité absolue de chaque Chambre, d'estimer cette nécessité.

Signalons également le rôle important que la Constitution attribue au Sénat à l'article 155. Cet article prévoit le cas d'une communauté autonome qui ne respecterait pas les obligations imposées par la Constitution ou par d'autres normes (et je souligne ce caractère de l'exigence préalable d'un non-respect, de la part d'une communauté autonome, des obligations de la Constitution - il s'agit d'un précepte d'exception qui n'a encore jamais été utilisé mais qui existe, qui est en vigueur) ; dans le cas, donc, d'une communauté autonome qui s'opposerait gravement à l'intérêt général de l'Espagne, le gouvernement, avec l'approbation par majorité absolue du Sénat, pourra adopter les mesures nécessaires pour obliger cette communauté autonome à respecter ses obligations ou pour protéger l'intérêt général.

Rappelons qu'au cours des presque 25 ans de vigueur de la Constitution de 1978, ce précepte n'a jamais été utilisé.

Tout ce qui précède permet de conclure que les Chambres hautes, dont le Sénat espagnol, remplissent la fonction de contrôle de façon satisfaisante. Pendant cette dernière législature, il y a eu quelque 20.000 questions écrites, dont le gouvernement a rendu réponse aux Sénateurs. Certes, le Sénat n'a pas le recours à la motion de censure, comme le Congrès, mais n'oublions pas la

médiocre virtualité de ce type d'initiative, qui est un outil inédit depuis un certain nombre d'années déjà dans de nombreux pays.

Les Sénats ont à leur disposition les voies qui leur permettent d'assurer l'un des traits les plus importants de tout système démocratique : le contrôle du gouvernement.

Mesdames et messieurs, je vais finir cette présentation en disant avec Hegel que le Parlement est le portique entre l'État et la société civile. Quelle belle façon de décrire la mission des Chambres parlementaires lorsqu'il s'agit de représenter les intérêts des citoyens et de leur territoire.

Et dans ce sens, je crois, que la fonction de contrôle de l'exécutif est primordiale. Je suis convaincu que cette réunion, réunion au sein de laquelle, dans une ambiance d'amitié, de collaboration et de connaissance réciproque, nous tous, représentants des Sénats de l'Europe, nous allons réfléchir sur la particularité du contrôle au sein de nos Chambres, approfondir les nuances qui caractérisent le travail d'autres Sénats, d'autres Chambres, dans d'autres pays et avec d'autres compétences, mais je suis sûr que nous travaillons tous dans une même volonté politique : servir notre société civile.

Merci de votre attention

#### **IV PREMIER THÈME : « LA FONCTION DE CONTRÔLE DU GOUVERNEMENT PAR LES CHAMBRES HAUTES.**

##### **M. Christian Poncelet, PRÉSIDENT DU SÉNAT FRANÇAIS**

Mes chers collègues, je suis heureux, heureux de vous retrouver ce matin en grande compagnie, ici à Madrid ; et je voudrais remercier notre collègue et ami, le Président du Sénat espagnol, M. Lucas, de son accueil particulièrement chaleureux, auquel, sans aucun doute, les uns et les autres, nous avons été très sensibles.

Heureux, disais-je, de me retrouver en quelque sorte en famille. En effet, se trouve ici rassemblée la grande famille des Sénateurs, de l'Association des Sénats d'Europe dont, comme cela a été rappelé, j'ai la fierté d'être le Père concepteur, et qui s'est convertie en lieu privilégié, pour débattre, pour échanger librement, dans l'amitié, avec tolérance, nos idées et nos expériences.

C'est un vecteur pour la promotion du bicamérisme auquel, les uns et les autres, nous sommes attachés, considérant que le bicamérisme est le *nec plus ultra* de la démocratie ; car le bicamérisme permet une meilleure représentation et de la population et des territoires, tout en étant – et notre collègue M. Lucas l'a souligné - tout en étant un facteur d'amélioration de nos législations respectives.

Mesdames et messieurs les Présidents, mes chers collègues, à côté de ces deux fonctions de représentant de la nation et de détenteur du pouvoir législatif, le parlement exerce une troisième fonction essentielle : celle de contrôleur du pouvoir exécutif. Historiquement, c'est d'ailleurs cette fonction de contrôleur qui a joué un rôle majeur dans la montée en puissance des parlements, et qui a contribué à l'avènement des démocraties parlementaires.

On reconnaît généralement les mérites du bicamérisme pour la représentation de la collectivité dans sa diversité et pour le bon exercice de la fonction législative.

Mais on ne souligne pas assez, hélas, l'apport des Chambres hautes en matière de contrôle indispensable sur l'exécutif.

Avant tout, je crois qu'il est nécessaire, si vous me le permettez, de s'arrêter un instant sur la notion de contrôle. Dans une conception ancienne et étroite, le contrôle parlementaire sur l'exécutif se résume à la possibilité de mettre en jeu la responsabilité du gouvernement, c'est-à-dire, bien évidemment, de le renverser. Cette conception n'est plus celle du parlementarisme moderne. Celui-ci réserve cette décision aux électeurs, qui désignent une majorité de gouvernement. Un homme politique français n'était pas loin de le penser, lorsqu'il déclarait «... l'opposition ne peut pas et la majorité n'ose pas contrôler le gouvernement ». Faut-il en conclure, pour autant, que les gouvernements deviendraient incontrôlables, dès lors qu'ils sont assurés du soutien, j'allais dire quasi inconditionnel, de leur majorité ?

En réalité, la notion de contrôle du parlement sur l'exécutif prend aujourd'hui une signification différente. Elle se caractérise, en effet, par la mise à la disposition des citoyens de l'information nécessaire pour qu'ils se forment une opinion et par l'obligation, en contrepartie, faite aux gouvernements, de répondre de leurs actes dans le cadre d'un débat contradictoire. Dans cette perspective, les Chambres hautes bénéficient alors d'un bonus, d'une réelle valeur ajoutée, en quelque sorte. Étant moins soumises, je dis bien moins soumises à la logique majoritaire, les Chambres hautes ont généralement une indépendance qui rend plus aisée la critique de la politique gouvernementale.

Loin d'être un doublon, une simple copie du contrôle exercé par l'Assemblée nationale, le contrôle exercé par le Sénat français sur le gouvernement se caractérise ainsi par une réelle spécificité. Assemblée parlementaire à part entière, le Sénat français dispose de tous les moyens de contrôle parlementaire au même titre que l'Assemblée nationale. Qu'il s'agisse des techniques de questionnement, questions écrites, questions orales, orales avec débat, questions d'actualité, questions, elles, télévisées, qu'il s'agisse du rôle des délégations et des commissions parlementaires ou de la création d'une commission d'enquête, les deux Chambres du parlement disposent de prérogatives qui sont identiques. La seule véritable distinction entre le Sénat et l'Assemblée nationale en matière de contrôle sur l'exécutif, concerne la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale. En effet, le Sénat français, qui ne peut être dissout, n'a pas la possibilité de censurer le gouvernement, autrement dit, de le renverser. Cette faculté est réservée aux seuls Députés. Mais la Constitution de 1958 formule des conditions si rigoureuses et des contraintes si nombreuses, que la motion de censure n'a été utilisée avec succès qu'une seule fois dans toute l'histoire de la V<sup>ème</sup> République, et cela en 1962. De plus, l'apparition du fait majoritaire, à cette même époque, 1962, a rendu l'utilisation de cette prérogative très théorique.

Si le Sénat ne dispose pas de la faculté de renverser le gouvernement, il convient toutefois de remarquer que le Premier ministre peut demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale. Utilisée pour la première fois en 1975, par le gouvernement dirigé alors par M. Jacques Chirac, cette procédure, qui donne lieu à un vote, tend à devenir, et nous nous en félicitons, de plus en plus fréquente.

L'actuel Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, ancien Sénateur, s'est engagé, pour sa part, à soumettre chaque année une déclaration de politique générale à la haute Assemblée, c'est-à-dire au Sénat français.

Le Sénat dispose donc, en pratique, de pouvoirs largement similaires à ceux de l'Assemblée nationale en matière de contrôle de l'exécutif. La spécificité de son contrôle réside en réalité moins dans la nature des instruments disponibles que

dans l'usage et la fréquence qu'il en fait.

Tout d'abord, en raison de sa moindre dépendance à l'égard du pouvoir exécutif, le Sénat a été enclin à faire un usage plus fréquent et plus poussé de ses outils de contrôle. Il n'est pas indifférent de constater, par exemple, que c'est sur l'initiative du Sénat qu'a été créée la première commission d'enquête parlementaire, sous la V<sup>ème</sup> République. Précurseur, le Sénat se situe encore aujourd'hui à la pointe de la rénovation du rôle du parlement en matière de contrôle de l'exécutif, contrôle que nous considérons comme indispensable.

Ces dernières années, les missions d'information tendent à se multiplier sur des thèmes très divers, comme la culture scientifique, les organismes génétiquement modifiés, les métiers de la justice, etc. Les commissions d'enquête connaissent également un fort engouement, avec pas moins de dix commissions d'enquête depuis 1998, sur des sujets variés, tels que la gestion du personnel des écoles, la sécurité en Corse, les conditions de détention dans les prisons, les inondations dans la Somme, la délinquance des mineurs, etc. Deux commissions d'enquête sont actuellement en cours, la première sur la maltraitance envers les personnes handicapées et la seconde, sur le dispositif national de lutte contre la drogue.

Même lorsque les deux Assemblées ont créé, chacune, des commissions d'enquête sur les mêmes sujets, comme ce fut le cas à propos des événements de Corse ou pour les farines animales, la différence de pratique entre les deux Assemblées fait que leurs travaux présentent une réelle complémentarité.

Par ailleurs, le contrôle sur l'action gouvernementale revêt une dimension particulière au Sénat. La prédilection du Sénat pour les activités de contrôle s'explique surtout par le mode de scrutin sénatorial et la durée du mandat du Sénateur, qui autorisent une certaine distanciation, un recul, en quelque sorte évident, par rapport aux contingences de la vie politique quotidienne et, surtout, une grande liberté de pensée face au gouvernement. Ainsi est-il très fréquent que les conclusions des commissions d'enquête soient adoptées au Sénat à l'unanimité des groupes politiques. Le Sénat étant une assemblée permanente, son contrôle présente également une plus grande continuité et une meilleure cohérence avec l'action législative.

Les travaux de la commission d'enquête du Sénat sur les prisons, ont, par exemple, été suivis par un débat en séance publique, puis par le dépôt d'une proposition de loi d'initiative parlementaire. D'une manière générale, les propositions ou recommandations des commissions d'enquête ou des missions d'information débouchent sur un débat en séance publique avec le gouvernement, qui est suivi du dépôt et de l'adoption d'une proposition ou d'un projet de loi. C'est la méthode sénatoriale.

Le Sénat, qui a joué souvent, un rôle de précurseur, a considérablement innové en matière de contrôle. C'est ainsi que, depuis 1972, s'est notamment instauré un contrôle régulier de l'application des lois par les gouvernements. En matière de contrôle budgétaire, les rapporteurs spéciaux de la commission des finances utilisent régulièrement et pleinement leurs pouvoirs d'investigation, similaires à ceux des commissions d'enquête, pour contrôler, d'une manière quasi permanente, l'usage des deniers publics, pour évaluer l'efficacité des politiques publiques et souligner certains manquements à la règle de transparence des comptes de l'État. En outre, les rapporteurs des projets de loi de financement de la Sécurité sociale disposent, depuis peu, de pouvoirs d'investigation, dont ils ont fait d'emblée un plein usage.

Concernant le contrôle de la politique européenne, le Sénat a été à l'origine de deux formes, dont j'ai la faiblesse de penser qu'elles sont originales : l'institution des questions orales européennes avec débat et la création d'une antenne administrative permanente à Bruxelles, chargée de recueillir en amont l'information nécessaire aux Sénateurs. Ces deux moyens de contrôle, qui ont fait la preuve de leur efficacité, ont été repris récemment par l'Assemblée nationale.

Je me suis moi-même engagé, lors de mon arrivée à la présidence du Sénat, à développer la fonction de contrôle sur le gouvernement, car je suis persuadé que la rénovation du contrôle parlementaire est autant affaire de moyens que de volonté, en raison de sa spécificité. Le contrôle exercé par le Sénat est un élément essentiel de cette rénovation au service de la démocratie et, surtout, de l'information du citoyen.

Dans cette perspective, je suis convaincu que nous avons beaucoup de choses à apprendre les uns des autres. Il est très important, à mes yeux, mes chers collègues, que les Chambres hautes échangent leur expérience et dialoguent comme nous le faisons ce matin ensemble, tant la rénovation du contrôle parlementaire sur l'exécutif me paraît être un mouvement largement partagé au sein des démocraties occidentales.

Merci de m'avoir, avec bienveillance, écouté.

## **M. Sergueï Mironov, PRÉSIDENT DU CONSEIL DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE**

Monsieur Lucas, chers Sénateurs, chers collègues,

Je suis vraiment enchanté de participer à cette nouvelle rencontre de ceux qui partagent les mêmes idées et qui sont soucieux de se lancer sans relâche dans de nouvelles études.

Avant de présenter mon petit rapport, je voudrais remercier sincèrement mes collègues de la République fédérale d'Allemagne, des Royaumes des Pays-Bas et d'Espagne, du Royaume Uni, de la République de Slovénie et de la France, d'avoir soutenu l'idée et rendue possible la participation des Sénateurs au séminaire sur le « statut constitutionnel des Chambres hautes des parlements », qui a déjà eu lieu deux fois sous les auspices du Conseil de la Fédération de Russie à Moscou et qui, d'après l'opinion unanime des participants, est bénéfique pour la coopération interparlementaire. La prochaine réunion du séminaire aura lieu en juin de cette année à Saint Pétersbourg.

Le sujet proposé aujourd'hui est étroitement lié à celui que nous avons discuté à Ljubiana : « L'influence des Chambres hautes sur le développement de la démocratie et le rôle de la société ». C'est précisément la qualité des relations mutuelles entre la partie législative et exécutive du pouvoir qui influence le plus directement, à mon avis, le niveau de démocratisation de la société et qui détermine la stratégie juridique et humanitaire du développement de l'État. Bien entendu, la fonction des parlements et, notamment, des Chambres hautes, a établi la loi fondamentale, dans chaque État.

La Russie, à l'étape actuelle de son développement historique, est considérée traditionnellement comme une république, avec une forme de gouvernement semi-présidentiel, où le chef de l'État est élu par la population, lui-même nommant le

Premier ministre et le gouvernement. Le gouvernement doit s'assurer la double confiance du chef de l'État et du Parlement. L'une des spécificités est que, en vertu de la Constitution, le Président de la Fédération de Russie est le chef de l'État et que, formellement, il n'est pas le chef du pouvoir exécutif.

Le chef de l'État est obligé de garantir le fonctionnement de toutes les branches et les niveaux du pouvoir. Le gouvernement est dirigé par le Président du gouvernement et c'est précisément le gouvernement et son président qui répondent devant le parlement en ce qui concerne l'application des lois et le budget de la nation.

La Constitution de la Fédération de Russie, de 1993, a doté la Chambre basse du parlement russe, la *Douma*, de compétences visant la participation obligatoire au processus de nomination du gouvernement et de son Président, lors de la procédure de motion de censure au gouvernement. Par ailleurs, c'est en tout premier à la *Douma* que sont présentées les lois, notamment, tous les ans, la loi fédérale du Budget, qui est adoptée à l'issue de quatre lectures.

La Chambre haute ne participe pas à la procédure de motion de censure du gouvernement, ce qui ne veut pas dire qu'elle soit écartée du contrôle quotidien sur ses activités. En effet, ce n'est pas au Conseil de la Fédération qu'appartiennent les compétences nécessaires qui lui permettent d'influencer les actions du gouvernement. Toutefois, en vertu de la Constitution, le Conseil de la Fédération nomme et sépare de leurs postes et charges le Vice-président de la Cour des comptes et la moitié des auditeurs. Je vous rappelle que la Cour des comptes est l'organisme de contrôle parlementaire, créé conjointement avec la Chambre basse, pour vérifier le respect de la loi fédérale du Budget de la Fédération de Russie. Cette Cour des comptes, que ce soit à travers des questions orales des Chambres du parlement ou par sa propre initiative, présente régulièrement l'information au Conseil de la Fédération, sur le respect du Budget fédéral et les résultats des contrôles effectués. Dans le système des organes de pouvoir, il existe une autre institution dont la juridiction permet au Conseil de la Fédération de procéder au contrôle sur les activités du gouvernement : la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie. Toujours en vertu de la Constitution, la Chambre haute du parlement russe peut s'adresser à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, pour demander que non seulement les lois mais également les actes réglementaires du gouvernement soient déclarés comme non-conformes à la Constitution. Cette possibilité permet à la fois de recourir contre la loi du Budget fédéral et de vérifier la constitutionnalité des arrêts du gouvernement ou des traités internationaux.

Pour la préparation et la conclusion des traités intergouvernementaux, le rôle essentiel est bien entendu réservé au gouvernement. Malgré tout, dès lors que la ratification des traités internationaux de la Russie se fait sous forme de lois fédérales, le Conseil de la Fédération a le droit de saisir la Cour constitutionnelle pour qu'elle déclare qu'un accord international n'est pas conforme à la Constitution, même s'il a déjà été adopté par la Chambre basse.

Parlant en détail des particularités des attributions de notre Chambre, référées au contrôle des activités du gouvernement en matière de législation, soulignons ce qui suit : conformément à la Constitution, le Conseil de la Fédération est tenu d'examiner les projets de lois fédérales approuvés par la *Douma* et concernant des questions financières comme le budget fédéral, les impôts et droits de douane, la réglementation financière, monétaire, les crédits, les douanes, les devises, l'émission monétaire : en d'autres termes, ces lois ne peuvent pas être

promulguées par le Président avant délibération au Conseil de la Fédération.

En matière d'élaboration des lois, mentionnons que la Constitution donne au Conseil de la Fédération le droit de l'initiative législative. Cette fonction lui permet d'entamer des réformes dans tous les domaines des relations sociales. Il est également en relation étroite avec les activités législatives, les auditions ou comparutions parlementaires qui se déroulent toujours avec la participation des représentants du gouvernement ou d'autres organismes de l'exécutif. Les comparutions parlementaires constituent aussi une certaine forme de contrôle des activités gouvernementales : c'est là que sont soulevés, vis-à-vis du public, les questions et problèmes de l'espace juridique et de la pratique de l'application du droit, qui permettent de faire voir à la société civile quelles sont les orientations stratégiques de l'activité des organes de l'État, pour protéger et faire valoir les droits constitutionnels des citoyens.

Il existe d'autres mécanismes, qui n'ont qu'un appui juridique et non pas constitutionnel, comme, par exemple, l'interpellation : un membre du Conseil de la Fédération a le droit d'adresser au Président du gouvernement, aux membres du gouvernement et à d'autres responsables officiels, des questions sur des sujets relevant de leurs compétences respectives. La réponse à cette interpellation sera signée par la personne à laquelle elle s'adressait et retournée à l'auteur de la question au plus tard dans les trente jours qui suivent. L'auteur de la question a le droit de participer personnellement aux séances des organes correspondants qui doivent délibérer sur la question qu'il a posée. Ce qu'on appelle l'institut des questions posées au gouvernement agit d'une manière comparable, la séance est divisée en deux parties : intervention d'un membre du gouvernement sur un problème important et questions orales des membres du Conseil de la Fédération. La loi n'a malheureusement pas prévu de mécanisme de réaction obligatoire aux questions des membres du Conseil, ni la responsabilité des organes de l'exécutif et des fonctionnaires.

Pour mettre un terme à mon intervention, je voudrais encore signaler que la Chambre haute du parlement russe est investie de compétences constitutionnelles qui peuvent être divisées en deux groupes : celles que nous avons l'obligation et celles que nous avons le droit de mettre en œuvre. En même temps, il est clair que la seule origine et source du pouvoir, c'est le peuple, c'est pourquoi notre activité est liée aussi bien à l'exercice de nos obligations qu'à la réalisation de nos droits, qui doivent s'orienter vers la protection et la garantie des droits constitutionnels des citoyens, qui déterminent le sens, la teneur et les activités des pouvoirs législatif et exécutif.

Merci de votre attention.

### **M. Longin Pastiusak, PRÉSIDENT DU SÉNAT DE POLOGNE**

Monsieur le Président du Sénat espagnol, permettez-moi d'abord de vous remercier de votre hospitalité.

Le contrôle de la législation est l'une de nos fonctions essentielles. C'est un élément vital et inhérent aux institutions parlementaires. Il est crucial pour la survie des démocraties de nos jours, avec la séparation des pouvoirs. Aux termes de la Constitution polonaise, tous les organes de l'État disposent du même statut, ce qui est garanti, en outre, par un système de restrictions mutuelles, qui oblige

les autorités à coopérer les unes avec les autres, quel que soit le niveau.

Le gouvernement et les différentes agences sont soumis au contrôle parlementaire et le rôle des parlements, dans ce processus, inclut la collecte de l'information, son analyse et la publication des différentes conclusions. À cet effet, le parlement a besoin de procédures et d'instruments juridiques particuliers, ainsi que de structures, qui lui permettent d'agir sur les projets du gouvernement. Le mécanisme le plus important est le droit de ces parlements à obtenir de l'information et à appeler les membres du gouvernement à comparaître à leurs réunions. En vertu de l'article 75 de la Constitution polonaise, la supervision est l'apanage de la Chambre basse, dont les membres disposent du droit exclusif d'inspecter les rapports budgétaires du gouvernement, de nommer des commissions d'enquête et de conseiller le gouvernement et les membres du gouvernement, en ce qui concerne les responsabilités qui leur sont attribuées par la Constitution. Cela ne signifie pourtant pas que le Sénat n'exerce pas un contrôle direct sur le gouvernement en Pologne. Depuis 1989, le Sénat de Pologne contrôle le travail du gouvernement car son statut de corps représentant le lui permet, de même que les lois et la Constitution.

Sur ce point, je voudrais signaler que cette mission de surveillance et la législation sont très étroitement liées entre elles ; le travail du Sénat consiste précisément dans ce processus d'information sur des secteurs qui requièrent des changements légaux et dans l'estimation de la nécessité de tels changements. En vertu de l'article 16 des normes de réglementation des droits des membres du parlement, les membres des commissions du Sénat ont la possibilité de demander des informations aux ministres et autres hauts fonctionnaires. Et quand cette information est demandée, elle doit leur être fournie.

Les commissions du Sénat définissent dans quelle mesure ce droit est utilisé. L'intervention est un mode habituel de contrôle du gouvernement, et elle peut se faire à travers des plaintes publiques, de l'information à la presse ou par le biais de la contribution des Sénateurs, qui peuvent contrôler le travail des administrations publiques et les activités du gouvernement. Les organes de gouvernement sont contraints de fournir toutes les informations concernant leurs activités dans les deux semaines suivant la demande issue du Sénat ou d'une commission du Sénat. Ce que l'on appelle la « déclaration des Sénateurs » est une autre forme qui permet d'exercer une influence sur la vie publique en Pologne. Ces déclarations ont toujours lieu à la fin de chaque séance du Sénat et elles peuvent avoir un contenu général, mais en principe, elles s'adressent à un membre du Conseil des ministres. Il peut également y avoir une demande de commentaire, d'opinion et dans ce cas, les ministres sont obligés par la loi de répondre aux déclarations des Sénateurs.

Le Sénat exerce également son action de contrôle par d'autres voies : les discussions, en séance plénières, de questions en rapport avec le gouvernement, les résolutions pour les organes gouvernementaux ou les réunions des Sénateurs avec la participation de membres du gouvernement.

Signalons encore que, conformément à l'article 212 de la Constitution polonaise, le Défenseur du peuple est obligé d'informer le Sénat et d'inclure dans ce rapport la situation juridique des domaines qui relèvent de sa compétence, notamment en ce qui concerne les négligences de la police, les défaillances de la gestion publique, etc. La lecture de ce rapport de l'ombudsman est l'une des tâches habituelles du Sénat.

Même si la Chambre haute n'exerce pas véritablement de contrôle du gouvernement, elle assure un contrôle, un suivi du travail du gouvernement,

fonction qui est considérée comme importante.

Je voudrais dire, pour terminer, que le Sénat exerce un contrôle, une influence sur le Président de la Pologne. Le Président est contraint d'informer le Sénat de toutes les ratifications et signatures de traités et d'accords internationaux. Il passe aussi des messages au Sénat et ce dernier participe à la procédure de destitution du Président du gouvernement, bien qu'elle n'ait jamais été utilisée.

Merci beaucoup.

### **M. Wolfgang Böhmer, PRÉSIDENT DU *BUNDESRAT* ALLEMAND**

Monsieur le Président Lucas, chers collègues, mesdames et messieurs, je veux vous exprimer ma profonde reconnaissance pour l'invitation qui m'a été faite et aussi pour l'excellente organisation de cette IV<sup>ème</sup> Réunion de notre Association.

C'est pour moi un plaisir très spécial, en tant que Président du *Bundesrat*, d'être ici pour la première fois et de pouvoir échanger des idées avec vous. Au cours de mon mandat, qui a commencé il y a un an seulement, les relations internationales entre le *Bundesrat* et l'Europe, ainsi que les responsabilités à assumer à l'échelon européen se sont élargies, et c'est une mission qui me tient particulièrement à cœur. Nous sommes actuellement dans une phase fondamentale, puisque vous savez que la Convention de l'Union européenne est réunie pour élaborer une Constitution européenne. Pour nous, il est très important que le rôle des secondes Chambres soit pris en compte de manière adéquate. Nous devrions également échanger des idées sur ce qui est approprié, sur ce qui convient.

Une autre expérience très importante pour moi a été la réunion tenue à Paris, entre le Sénat français et le *Bundesrat*, le 22 janvier dernier, à l'occasion du quarantième anniversaire du Traité de l'Élysée entre la République fédérale d'Allemagne et la République française. Notre collègue M. Poncelet a profité de cette occasion pour signaler aux deux Chambres la décision de poursuivre la collaboration, et c'est cette même collaboration que je souhaite pour nous tous.

En ce qui concerne le sujet qui nous occupe aujourd'hui, le contrôle de l'action gouvernementale par les secondes Chambres, dans la structure de la République allemande, les différents *Länder* ont une quantité de tâches et de compétences propres. En ce qui concerne l'utilisation de ces droits cédés, il existe aussi un contrôle exercé par le gouvernement, surtout en matière de juridiction. D'après la Constitution allemande, le *Bundestag* est le seul à pouvoir contrôler le Chancelier allemand, qui a absolument besoin de la confiance du *Bundestag*. Le *Bundesrat*, en tant que représentant des intérêts des différents *Länder*, n'a pas la possibilité de former ni de révoquer le gouvernement. Mais le *Bundesrat* avec le *Bundestag* constitue un organe de contrôle de l'action gouvernementale, intervenant notamment dans la législation.

En République fédérale d'Allemagne, la plupart des lois émanent de projets de lois du gouvernement ; le *Bundesrat* a le premier mot dans le traitement parlementaire des projets, parce que le gouvernement doit les présenter d'abord à la Chambre haute. Cette dernière a la possibilité de tenir compte de ces projets, ce qui met bien en évidence la position forte du *Bundesrat*.

À ce stade de la procédure législative, le gouvernement fédéral n'intervient pas encore mais ce premier avis que peut donner le *Bundesrat* est un signe avant-

coureur du résultat de sa dernière votation. C'est pourquoi le gouvernement fédéral ne peut pas ignorer la position du *Bundesrat*. Ensuite, le gouvernement fédéral rédige son opinion par écrit, en réponse au *Bundesrat*. Il y a donc d'abord, comme je disais, le projet de loi, puis l'opinion du *Bundesrat*, puis la réponse du gouvernement. Le texte passe ensuite au *Bundestag* et après la décision de ce dernier sur la loi, elle revient pour une seconde étape au *Bundesrat*. Nous vérifions spécialement si tout ce qui avait été proposé à la première phase a été pris en considération. Les lois qui affectent spécialement les différents *Länder* ne peuvent entrer en vigueur que si elles ont été expressément approuvées par le *Bundesrat*. Ceci est surtout valable pour toutes les lois modifiant la Constitution, qui affectent les finances des *Länder* ou qui interviennent dans leur souveraineté. Dans la pratique, la moitié des lois fédérales requièrent l'approbation. Pour une loi sur deux, le gouvernement dépend de l'approbation du *Bundesrat* et lorsqu'il prend des décisions, il doit en tenir compte. Cela montre bien l'importance fondamentale du contrôle que peut exercer le *Bundesrat* en Allemagne. Si le *Bundesrat* n'approuve pas un projet de loi du gouvernement, il existe la possibilité de créer un comité de conciliation, composé de membres du *Bundestag* et du *Bundesrat*, qui étudie la possibilité d'un accord et peut aboutir à un compromis. Ce n'est que si les efforts de ce comité échouent que le projet de loi échoue à son tour.

Le *Bundesrat* intervient aussi dans les lois qui n'ont pas besoin de son approbation, c'est ce qu'on appelle les lois « sans objection possible », où il intervient en tant que partie qui donne son avis sur ces lois. Si le *Bundesrat* s'oppose à cette loi à la majorité absolue, elle peut être refusée par le *Bundestag*. S'il la refuse cette loi à la majorité des deux tiers, le *Bundestag* doit également la rejeter.

Un autre rôle important du *Bundesrat* est celui qui concerne les décrets ou les règlements pour l'exécution des lois. Le gouvernement fédéral et certains ministres fédéraux exigent l'approbation du *Bundesrat*, ce qui signifie que le *Bundesrat* peut codéterminer le contenu de cette loi. D'autre part, l'article 52 de notre Constitution établit que le *Bundesrat* doit être informé en permanence de l'évolution des affaires de l'État et ceci se réfère à tous les domaines d'intervention du gouvernement et n'affecte pas simplement la législation, mais aussi l'information concernant la politique générale, la politique extérieure et la politique de défense. De surcroît, le *Bundesrat* a le droit d'inviter un membre quelconque du gouvernement à ses séances, pour lui adresser des questions. Il peut aussi faire usage des commissions, et il y a des représentants des *Länder* au gouvernement, qui doivent intervenir quand on leur demande de fournir des explications ou de répondre à des questions.

Le *Bundesrat* dispose donc de différents mécanismes qui lui permettent de contrôler l'action du gouvernement et, dans certains cas, il peut exercer une influence déterminante, même, en matière de politique européenne, comme nous allons le voir cet après-midi. Malheureusement, pour des questions de temps, je ne pourrai pas rester jusqu'à la fin de cette réunion, c'est pourquoi, très rapidement, je vais faire quelques réflexions du point de vue du *Bundesrat* allemand.

Aux termes de l'article 23 de notre Constitution, les deux Chambres interviennent dans la politique extérieure. C'est pourquoi le parlement doit informer le plus rapidement possible de la situation de la politique internationale. Le *Bundesrat*

adopte également une position par rapport aux directives européennes, dès l'instant où cela concerne certains domaines, et la compétence du *Bundesrat* est assumée par le gouvernement allemand. Cela signifie qu'il n'est pas lié nécessairement, mais qu'il doit quand même tenir compte de son avis. En ce qui concerne les compétences des *Länder*, le critère du *Bundesrat* est déterminant. S'agissant des capacités législatives des *Länder*, leurs représentants peuvent siéger à Bruxelles pour négocier avec les autres États.

En résumé, on peut donc dire que le *Bundesrat* est, pour le gouvernement fédéral, un associé beaucoup plus difficile et complexe que le *Bundestag*. Le *Bundesrat*, en tant que seconde Chambre, peut faire en sorte que le gouvernement n'impose pas une norme de manière unilatérale, mais qu'il y ait un accord ou un compromis avec la majorité qui correspond au *Bundesrat*. En tant que mécanisme aussi vaste de contrôle, le *Bundesrat* a naturellement de grandes responsabilités ; le fait qu'au cours des deux périodes législatives précédentes, il y ait eu plus de 800 lois présentées et que seulement 5 % de ces lois aient échoué au *Bundesrat* démontre bien qu'il est conscient de sa responsabilité.

Ceci étant, en République fédérale d'Allemagne, cette position influente du *Bundesrat* suscite des critiques, surtout parce que les lois soumises à approbation sont excessivement nombreuses. C'est pourquoi il y a un débat actuel, pour diminuer la quantité de ces lois et réduire, par-là, le pouvoir et l'influence du *Bundesrat*. Je sais parfaitement que les membres de notre Association n'ont pas tous d'aussi amples droits que notre *Bundesrat* et c'est pourquoi la critique adressée parfois au *Bundesrat*, en Allemagne, ne doit pas se traduire par la contestation de l'ensemble du système. Très souvent, les possibilités d'intervention sont limitées, mais nous, secondes Chambres, même si nous disposons de pouvoirs différents, nous devrions exercer nos droits de manière conséquente. Et la différence concernant les conflits devrait être assumée quand elle surgit, et vis-à-vis du gouvernement correspondant.

L'existence des conflits est une partie de la démocratie et c'est bien à travers la démocratie que nous cherchons à aboutir à des solutions.

Pour terminer, je vais me permettre de revenir rapidement au débat européen. Comme je le disais, il y a actuellement des propositions visant à renforcer le rôle du Parlement européen. Et il y a unanimité dans le sens où ceci doit être soumis à un contrôle national des différents États, et je pense que nous sommes sur la bonne voie. Ce n'est que grâce à une action correcte, à travers un contrôle qui tienne compte des spécificités de chaque État, que l'on pourra assumer et renforcer le rôle des secondes Chambres des États d'Europe.

Nous autres, secondes Chambres, nous avons des pouvoirs de contrôle plus ou moins étendus sur nos gouvernements et nous devons en tirer parti de manière conséquente. C'est ainsi que nous pourrions, à mon avis, contribuer à l'amélioration de la légitimité démocratique, de la crédibilité et, en fin de comptes, de l'acceptation de l'Europe parmi nos citoyens.

Pour terminer, mesdames et messieurs, permettez-moi de profiter de cette rencontre d'aujourd'hui pour proposer qu'en 2005, la réunion des Associations des Sénats d'Europe ait lieu à Berlin. Je ne serai plus au mandat à ce moment-là, mais mon successeur, la personne qui va prendre la relève sera vraiment enchantée de vous souhaiter la bienvenue à Berlin. J'espère que vous êtes d'accord pour cette réunion et je vous remercie de votre attention.

## **M. Gian-Reto Plattner, PRÉSIDENT DU SÉNAT SUISSE**

Monsieur le Président, mes chers collègues des hautes Chambres européennes, je tiens d'abord à remercier nos hôtes espagnols pour la chaleureuse invitation et la merveilleuse organisation de cette IV<sup>ème</sup> Réunion de l'Association des Sénats européens.

Vous savez que le parlement suisse a quelques particularités. Il comprend, comme beaucoup d'autres pays, deux Chambres, la Chambre du peuple, le Conseil national, et la Chambre haute appelée Conseil des États, dans laquelle nos vingt-trois cantons souverains, grands ou petits, sont représentés par deux Sénateurs chacun, tous élus par le peuple en élections individuelles majoritaires. Ces deux Chambres se distinguent, sur certains points, quant à leur mode de fonction, mais elles disposent de compétences rigoureusement identiques. Cela vaut tant pour l'élection individuelle de chaque ministre de notre gouvernement, pour le processus législatif et budgétaire qu'en matière de contrôle.

Le mandat du contrôle parlementaire est établi dans la Constitution fédérale, ainsi que dans une loi qui en concrétise les éléments principaux. Pour exercer son contrôle, le Conseil des États dispose de plusieurs instruments et, notamment, de deux commissions spécialisées de contrôle : l'une spécialisée dans le domaine de la gestion et l'autre, dans celui des finances.

Ce contrôle est exercé de manière continue et régulière. Le contrôle exercé par les deux commissions du Conseil des États couvre l'ensemble de l'activité gouvernementale, y compris les domaines délicats, comme la police ou la sécurité militaire. Ce contrôle ne s'arrête pas seulement au gouvernement, il s'étend également au Tribunal fédéral, notre Cour suprême.

Pour exécuter ce mandat de contrôle, les commissions disposent de droits d'information particulièrement étendus. Elles ont un accès quasi illimité à toutes les informations que peut leur fournir l'administration fédérale, sans que le gouvernement ne puisse les éconduire, par exemple sous prétexte de secrets de fonction ou même de secrets militaires. Les commissions peuvent interroger des fonctionnaires de tous niveaux, ainsi que des particuliers et toutes les personnes pouvant détenir une information.

Elles peuvent aussi, dans certains cas, entendre des témoins, des experts ou exiger la remise de documents de quiconque. Finalement, les commissions peuvent visiter tous les services de l'administration, avec ou sans préavis.

Dans les cas d'une importance particulière, le Conseil des États peut également instituer des commissions d'enquête parlementaire. Ces commissions ont des compétences quasi juridictionnelles. La Suisse n'en a connu que trois en 150 ans d'histoire parlementaire ! Comme dans vos Sénats européens, chaque Sénateur peut également poser des questions au gouvernement, par écrit ou sous forme d'interpellations.

Vous voyez, chers collègues, que le Conseil des États exerce donc un contrôle très étroit du gouvernement. Pour ce faire, il dispose de droits d'information très étendus. À la différence d'une commission des comptes, le Conseil des États dispose d'une très vaste légitimité démocratique, puisqu'il est, comme je vous l'ai dit, l'expression d'une assemblée élue par le peuple, à la majorité des voix. Ce qui

n'est pas le cas des membres de notre gouvernement, qui sont élus par les deux Chambres, ni celui des juges de notre Cour suprême.

Il est temps de conclure et je me limite à vous rappeler trois points essentiels :  
Premièrement, le contrôle n'est pas la panacée dans un État moderne. Le contrôle parlementaire sur le gouvernement est nécessaire, mais il ne saurait se substituer à l'action et à l'innovation. Le contrôle ne doit pas paralyser le fonctionnement du gouvernement.

Deuxièmement, le contrôle doit se distancer, dans les esprits, de cette image d'inquisition qui lui est parfois attachée. Le but du contrôle n'est pas la critique systématique, mais une fonction de contrepois à l'exécutif.

Troisième et dernier point, le contrôle a le mérite d'améliorer la transparence et l'information des citoyens sur les modes de fonctionnement de l'État, il permet de faire progresser les conditions du débat démocratique. C'est là, à mon avis, peut-être le rôle le plus important des organes de contrôle des Chambres hautes des pays européens.

J'espère vous en avoir convaincus et je vous remercie de votre attention

#### **M. Gerrit Braks, PRÉSIDENT DE LA PREMIÈRE CHAMBRE HOLLANDAISE**

Monsieur le Président, chers collègues, mesdames et messieurs,  
Permettez-moi, tout d'abord, Monsieur le Président, de vous remercier d'avoir pris l'initiative d'organiser cette IV<sup>ème</sup> Réunion de l'Association des Sénats européens et de votre accueil chaleureux à Madrid.

C'est un honneur de voir la réaction positive de nombreux intervenants qui sont venus parler ici au nom de la vieille Europe et des candidats de l'Union européenne, la Fédération de Russie et la Bosnie Herzégovine. L'initiative de Monsieur Poncelet, de créer cette Association, a remporté un grand succès. Et cette Association est précieuse.

En ce qui concerne notre débat de ce matin, la fonction de contrôle de l'activité gouvernementale par les Chambres hautes, disons que le Sénat a un rôle très limité de contrôle du gouvernement.

Au moment des débats sur le budget de la nation, les membres du Sénat peuvent considérer les futures politiques du gouvernement en cette matière.

Un autre instrument de contrôle dont dispose le Sénat, est celui des questions écrites que les membres peuvent adresser au gouvernement. Les questions et les réponses sont publiées comme appendice dans le journal officiel du Sénat.

Le Sénat peut utiliser encore d'autres instruments, comme le droit d'interpellation des ministres et celui d'entamer des enquêtes. Jusqu'à présent, le Sénat n'a pas fait usage de son droit d'entamer une enquête parlementaire.

Le domaine où le Sénat joue un rôle officiel est celui du contrôle du gouvernement en ce qui concerne les décisions du Conseil européen des ministres des Affaires étrangères, ce qui figure au programme de cet après-midi. Donc, cet après-midi, j'entrerai dans les détails.

Je vous remercie de votre attention.

#### **M. Nicolae Vacaroiu, PRÉSIDENT DU SÉNAT DE ROUMANIE**

Je voudrais tout d'abord remercier le Sénat de l'Espagne pour tout ce qu'il a fait pour organiser cette rencontre, qui est incontestablement très importante pour nos activités.

Nous avons écouté vos interventions et présentations et j'ai pu reconnaître de nombreuses différences quant à la fonction du Sénat roumain en matière de contrôle du gouvernement. Une réunion comme celle-ci est d'une grande importance pour nous et si elle porte des fruits, nous serions disposés à poursuivre ces discussions afin de modifier la Constitution roumaine.

Le comité qui a été créé pour modifier la Constitution doit aborder des thèmes comme la constitution du parlement et la séparation des fonctions et responsabilités entre le Sénat et la Chambre des représentants, en d'autres termes, le Parlement.

L'objectif premier est une séparation des fonctions et le Sénat devrait élargir ses fonctions concernant les traités internationaux, la ratification des protocoles internationaux, etc., les relations internationales avec les différents organismes ; il devrait avoir une fonction législative et d'intervention dans les lois organiques et renforcer sa fonction de contrôle sur l'exécutif. L'idée principale est que les Sénateurs doivent avoir une représentation plus importante que les Députés : il y a un Sénateur pour 3,4 membres du Congrès en Roumanie, et le Sénat devrait avoir davantage de pouvoir de contrôle des fonctions exercées par le gouvernement. Pour le moment, cette fonction de contrôle est équilibrée entre la Chambre des Députés et le Sénat. Nous avons les mêmes responsabilités dans le domaine législatif. Je peux vous dire quelque chose qui a un rapport avec ce que signalait Monsieur Poncelet : les forces parlementaires sont très importantes au moment d'utiliser des instruments comme les questions, les interpellations, les motions de censure, etc., instruments de l'opposition, dont l'efficacité dépend de la taille des groupes parlementaires minoritaires. Pour une motion, par exemple, on a besoin de l'accord d'un tiers des représentants ; pour une motion de censure, il nous faut 50 % + un, des Sénateurs et des Députés. Cela ne veut pas dire que ces instruments ne sont pas utiles. Ils s'adressent fréquemment aux médias. Les partis de l'opposition vont utiliser ces instruments pour augmenter leur popularité auprès de leurs électeurs. Il est évident que la bataille électorale commence toujours immédiatement après les élections précédentes. Les interpellations ont lieu lors des séances plénières et les ministres doivent y assister ou envoyer leur secrétaire d'État. Ces débats sont également transmis en direct à la radio et la télévision publique. Les réponses doivent être présentées dans les deux semaines. On peut également poser des questions additionnelles et de cette façon, susciter dialogue et débat sur certaines affaires importantes.

Les motions ne peuvent pas porter sur la politique générale du gouvernement, elles doivent être bien plus spécifiques. Le délai de discussion est de cinq jours et elles doivent être appuyées par un tiers des Sénateurs. Il est obligatoire, pour le ministre en question, d'être présent au moment des discussions. Nous n'avons malheureusement pas connu de cas où la décision finale ait été prise par la majorité du parlement.

La création de sous-commissions d'enquête représente une forme de contrôle très rigoureux. Les 14 commissions permanentes du Sénat roumain (pour l'éducation, la santé, etc.) sont formées de 11 membres du Sénat, qui ont le droit de créer des sous-commissions d'enquête sans autorisation préalable quelle qu'elle soit, pourvu qu'il s'agisse d'affaires spécifiques.

Ces sous-commissions peuvent prendre l'avis d'experts de tout le pays, de façon à faire ensuite une présentation à la plénière du Sénat, devant aboutir à une motion de censure ou une simple motion.

La commission d'enquête est plus complexe ; elle doit s'assurer l'accord d'un tiers des Sénateurs et décider de l'objet à étudier. Il lui faut un président, un vice-président et un secrétaire, elle peut engager des experts. Elle aborde des recherches dans des domaines spécifiques et remet à une date donnée un rapport de ses résultats, qui servent de base aux décisions adoptées. Il est également possible de prendre des initiatives légales dans un avant-projet de loi que le parlement pourra adopter.

Comme autre instrument de contrôle, mentionnons la possibilité de demander aux ministres et aux autorités d'assister à une séance pour informer le Sénat sur des sujets ou des affaires spécifiques qui ont retenu son attention. Ces séances sont obligatoires et non pas optionnelles

Les Sénateurs et les Députés peuvent également demander aux administrations régionales ou locales des explications sur l'utilisation de leur budget à différents niveaux.

J'aimerais ajouter qu'au sein du Sénat, nous avons également toute une série de commissions spéciales territoriales, dont le rôle principal est le contrôle. Par exemple, la commission contre la corruption, comité permanent qui reçoit de nombreuses plaintes et qui est sur le point de se lancer dans des investigations, qui donneront lieu à un rapport qui sera ensuite présenté au Président du Sénat et discuté en plénière.

Au sein du Sénat, de même qu'au Congrès, nous avons toute une série d'institutions qui nous sont directement subordonnées. Par exemple, la Banque nationale, la Cour des comptes, le Défenseur du peuple, la Télévision nationale, la Radio nationale, (la radio et la télévision publiques) la Commission nationale de l'audiovisuel. Toutes ces institutions et comités présentent leur rapport annuel, et leur gestion fait l'objet de discussion et d'approbation.

En tant que Sénateur, je considère comme très important, lorsque l'on parle de la fonction de contrôle sur l'activité gouvernementale, qu'on sache que jusqu'à présent, l'expérience a été positive. Cependant, nous n'avons pas achevé d'introduire, dans mon pays, des amendements à la Constitution, précisément pour renforcer cette fonction de contrôle du gouvernement par le Sénat. Nous sommes en ce moment en train de débattre sur ce sujet et c'est un débat qui suscite notre intérêt à tous. Je vais vous donner un exemple. Aujourd'hui, la Roumanie débat très sérieusement sur les conflits d'intérêt et les incompatibilités, débat qui va prendre fin la semaine prochaine. Ayant vu les documents de vos pays respectifs, j'arrive à la conclusion qu'il existe une telle diversité, qu'il va être difficile de trouver une formule qui puisse satisfaire tout le monde sur le thème des incompatibilités.

Je vais en finir ici, je m'excuse si j'ai pris trop de temps mais en fait, il y a beaucoup de questions à aborder.

Avec ces quelques remarques, je vous remercie de votre attention et j'espère que nous réussirons à renforcer le rôle du Sénat dans la consolidation de la démocratie.

**M. Janez Susnik, PRÉSIDENT DU SÉNAT DE SLOVÉNIE**

Monsieur le Président, mes chers collègues et amis, je voudrais commencer cette présentation en remerciant le Président du Sénat espagnol de l'invitation à cette IV<sup>ème</sup> Réunion des Sénats de l'Europe, et profiter de cette occasion pour vous féliciter de cette réception et de l'hospitalité généreuse que vous nous avez montrée.

Je vais vous parler maintenant du rôle du Sénat dans le contrôle du gouvernement, et de son importance.

Le gouvernement est toujours le responsable face à la première Chambre et sa responsabilité envers la seconde Chambre se structure dans un système bicaméral parfait et le gouvernement est également responsable devant la seconde Chambre. Malgré cela, la majorité des secondes Chambres ont des compétences attribuées par leurs constitutions respectives, qui leur permettent de contrôler le pouvoir exécutif.

Dans le cas de la Slovaquie, le Conseil national n'a aucune compétence pour la formation du gouvernement et le gouvernement n'est pas responsable devant le Conseil national. La Constitution ne détermine pas la compétence directe pour le contrôle du gouvernement par le Conseil national.

Les compétences du Conseil national se limitent, en général, à la coopération dans l'exercice de la fonction législative. La majorité des décisions d'État sont adoptées dans ce cadre ; il est donc compréhensible que les compétences du Conseil national non seulement influencent les activités de l'Assemblée nationale mais aussi celles du gouvernement, même si ce n'est que d'une façon indirecte. C'est ainsi pour tous les pouvoirs du Conseil national dans le domaine de la législation.

J'aimerais maintenant vous parler du droit du Conseil national de passer à l'Assemblée nationale ses avis sur les thèmes qui sont de son ressort. Cela signifie que les opinions sont présentées devant l'Assemblée nationale, qui décide si elle suit les recommandations du Conseil national au moment d'approuver une loi.

Les décisions adoptées par l'Assemblée sont d'une grande importance pour le gouvernement, qui essaie donc d'influencer l'Assemblée nationale et le Conseil national au moment où il se forme une opinion. Le gouvernement sait que les décisions du Conseil national peuvent créer des difficultés et c'est pour cela qu'il s'implique dans les travaux du Conseil national. Il est très souvent utilisé comme forum de discussions des lois et le gouvernement essaie de convaincre le Conseil pour qu'il ne fasse pas opposition à ses initiatives.

La relation entre le Conseil national et le gouvernement est réglée par le Conseil national. Les organismes de ce Conseil peuvent demander des explications et des informations sur les sujets en discussion.

Le règlement du Conseil national, adopté en 2002, établit les rapports entre le Conseil et l'Assemblée. Les représentants du gouvernement peuvent également prendre part aux séances du Conseil national et à ses différentes commissions. À l'ordre du jour figure un point important, les questions et initiatives que peut prendre le Conseil national sur des thèmes de sa compétence. De cette façon et aux termes de la Constitution, le Conseil national peut réclamer une enquête sur des affaires d'importance générale. Il ne peut pas la lancer comme telle mais l'entamer à la demande du Conseil national et avec la décision préalable de l'Assemblée nationale

Les enquêtes parlementaires peuvent obliger la responsabilité politique du Président et des autres membres du gouvernement. C'est ainsi que le Conseil national peut influencer les relations avec le gouvernement. Pendant ses 10 ans

de vie, le Conseil national a utilisé trois fois cette procédure. Dans la pratique, la relation avec le gouvernement est bonne, les membres du gouvernement répondent bien aux questions du Conseil national et comparaissent aux séances du Conseil.

Au surplus, le Conseil national organise des séminaires, des débats, etc., sur de nombreux sujets qui traitent de la vie sociale, économique et politique du pays. Ces séminaires servent à divulguer des informations sur les politiques adoptées par le gouvernement, et les conclusions sont utilisées dans les différents rapports. La Constitution donne au Conseil national la compétence d'émettre son avis à l'Assemblée nationale sur tout ce qui a trait à ses attributions, mais cette possibilité est rarement mise en pratique. Seuls les organismes de travail du Conseil donnent leur opinion sur les avant-projets de législation aux groupes de travail de l'Assemblée nationale.

La seconde Chambre contrôle le travail du gouvernement de manière réglementée. Sa composition diffère de celle de la première Chambre et ses pouvoirs aussi. Le Conseil national peut contrôler le travail du gouvernement à travers des mécanismes très efficaces. Le rôle de correcteur du processus législatif est une fonction importante, aussi, du Conseil national. Le Conseil national de Slovénie ne joue malheureusement pas un rôle important et donc, le contrôle sur l'activité gouvernementale ne peut pas être exercé d'une façon efficace.

Merci de votre attention.

## **M. Armand de Decker, PRÉSIDENT DU SÉNAT DE BELGIQUE**

Merci, Monsieur le Président et merci pour vos aimables propos à mon égard.

Je voudrais, tout d'abord, bien sûr, remercier le Président Lucas et le Sénat de l'Espagne pour avoir eu la gentillesse de nous accueillir pour cette IV<sup>ème</sup> session de notre Conférence des Sénats d'Europe, ce qui nous donne l'occasion de bénéficier de votre légendaire hospitalité et du plaisir d'être à Madrid.

Je voudrais aussi, une fois de plus, remercier le Président Poncelet d'avoir été à l'origine de la naissance de notre Association, parce que, à chacune de nos réunions, je suis encore plus convaincu de son utilité, non seulement pour échanger nos expériences, ce qui peut être fort utile lorsque, parfois, certains gouvernements se permettent de mettre en question le principe du bicamérisme, mais aussi, précisément, parce que cela nous donne l'occasion de mettre en exergue les bienfaits de ce bicamérisme, qui consiste essentiellement, généralement, à faire de nos assemblées des chambres de réflexion, des chambres de rencontre des entités fédérées en ce qui concerne les États fédéraux et aussi, toujours, des chambres qui veillent à la qualité de la législation.

Je vais raconter une petite histoire, que je pense avoir découverte lors du colloque du Congrès mondial des Sénats que monsieur Poncelet avait organisé ; lorsque les États-Unis ont adopté leur Constitution, en 1787, donc deux ans avant la Révolution française, mais totalement sous l'influence du siècle des Lumières, une anecdote voudrait que Washington ait présidé à cette constituante, alors que Jefferson était en mission diplomatique en France. Et Jefferson revient en Amérique, va voir Washington et lui demande, à un certain moment : Mais pourquoi, Président, avez-vous plaidé et décidé de doter les États-Unis de deux Chambres ? Ils étaient au petit déjeuner et d'après l'histoire, Washington regarde Jefferson et lui dit, Pourquoi tournez-vous dans votre café avec une cuillère ?

Jefferson répond Pour le refroidir; Eh bien, cher ami, le Sénat refroidira la législation. Je crois que c'est cela qui explique fondamentalement la philosophie de nos deuxièmes Chambres.

Alors, notre association nous a permis de mettre en évidence deux grands chapitres des travaux des Sénats, puisque, sur l'initiative du Sénat français, nous avons parlé de la représentation des collectivités territoriales et que, d'autre part, pendant la présidence belge, nous avons traité de la qualité de la législation. Je ne reviendrai évidemment pas sur ces deux aspects très importants du rôle du Sénat belge, pour me concentrer aujourd'hui sur le sujet qui nous est proposé et qui est fort important : La fonction de contrôle du gouvernement par les Chambres hautes.

Alors, chers collègues, le Gouvernement gouverne et le Parlement contrôle, c'est ce que veut la tradition. Le contrôle du gouvernement par le parlement peut prendre des formes diverses et concerne différentes facettes du travail parlementaire. Les questions adressées par les parlementaires au gouvernement sont indubitablement la forme la plus connue et la plus utilisée du contrôle parlementaire bien qu'il en existe d'autres. Pour chaque législature, il y a au moins une commission d'enquête parlementaire et la plus célèbre que nous ayons connue chez nous, récemment, c'est celle que nous avons créée au Sénat belge après les événements du Rwanda, après le génocide ruandais et la mort d'un certain nombre de nos soldats dans ce pays en 1998.

Je voudrais dire aussi que le droit de poser des questions ne figure pas, chez nous, comme tel dans la Constitution belge, mais qu'il découle, en fait, du principe de la responsabilité ministérielle qui, lui, est consacré par l'article 101 de notre Constitution.

Depuis la réforme de l'État de 1993, qui, en Belgique, a mis fin au bicaméralisme intégral – jusque là, le Sénat et la Chambre avaient exactement les mêmes compétences – les ministres sont responsables uniquement devant la Chambre des représentants et le Sénat belge n'est donc plus compétent pour accorder la confiance au gouvernement, ni pour la lui retirer. Ce qui n'empêche pas le gouvernement belge de présenter, devant le Sénat aussi, sa déclaration gouvernementale et sa déclaration annuelle de politique générale.

Et je dirais, à l'expérience, que le fait que notre Sénat ne dispose plus du pouvoir de sanctionner le gouvernement, a des effets utiles et bénéfiques, parce qu'il a une plus grande liberté de pensée, une plus grande liberté de parole et une plus grande liberté d'action, ce qui renforce le rôle et le caractère de contre-pouvoir du Sénat.

Cependant, s'étant vu confier le rôle de chambre de réflexion et de lieu de rencontre des entités fédérées, le Sénat conserve une large compétence en matière de contrôle parlementaire du gouvernement. Il n'y a évidemment pas lieu de s'en étonner, dès lors que l'élaboration de la législation et le contrôle parlementaire constituent les deux prérogatives fondamentales et complémentaires de l'action parlementaire. Même si, lors de la réforme de 1993, le gouvernement, a voulu réduire considérablement le rôle et les capacités de contrôle des Sénateurs, il n'y est pas parvenu, parce que toute réforme de l'État doit être approuvée aux deux tiers dans les deux Chambres, et que les Sénateurs ne se sont évidemment pas laissés dépouiller de leur capacité d'interroger le gouvernement. En effet, comment pourrait-on être une chambre de législation de fond, une chambre de réflexion si, dans le même temps, on ne peut pas interroger

le gouvernement ou l'administration ?

Chez nous, ces questions se posent sous trois formes : d'une part, les questions écrites et, comme le terme l'indique, la procédure des questions écrites se déroule par écrit, le Sénateur adresse une question au ministre compétent, qui doit lui fournir une réponse dans les vingt jours ouvrables. La question et la réponse sont ensuite publiées au Bulletin des questions-réponses ; si le ministre ne répond pas dans les délais, la question est publiée dans une rubrique distincte. Une liste des questions restées sans réponse est publiée régulièrement, ce qui peut naturellement être perçu comme un blâme à l'égard des ministres puisqu'en général, dans ce cas-là aussi, le Président du Sénat adresse directement ses récriminations aux membres du gouvernement, généralement via le Premier ministre.

Le principal avantage des questions écrites, les plus utilisées au reste, est qu'elles conviennent parfaitement pour traiter des problèmes de nature plus technique. Le grand inconvénient, en revanche, est que le Sénateur devra attendre parfois sa réponse assez longtemps et que, dans le pire des cas, il sera gratifié d'une réponse lacunaire.

Puis vient le second type de questions, qui sont les questions orales. La procédure des questions orales, en fait, concerne le plus souvent les thèmes traités, qui ont un caractère politique et un intérêt général, et qui présentent une certaine forme d'urgence dans la réponse, que l'élu, le parlementaire, souhaite recevoir. Et ces questions orales sont dès lors traditionnellement traitées durant l'heure spéciale des questions, qui se déroule, chez nous, tous les jeudis après-midi en séance plénière. Les questions sont posées le matin même, jusqu'à onze heures au plus tard, les ministres venant à trois heures répondre au Sénat.

Ces questions et ces réponses sont formulées de manière concise, parce que le temps de parole du Sénateur n'est que de 3 minutes et le temps de réponse du ministre, également de 3 minutes et, en général, elles concernent des questions d'actualité politique immédiate qui, du point de vue médiatique, sont fort suivies. L'inconvénient, évidemment, c'est la brièveté de la question et de la réponse, surtout aussi que les autres parlementaires qui, parfois, s'intéressent aussi au sujet évoqué, ne peuvent pas intervenir.

C'est ce qui m'amène à la troisième forme de questions, les plus importantes, et que nous appelons les demandes d'explication, qui ont remplacé les interpellations, procédure que nous pouvions utiliser du temps du bicaméralisme intégral. Depuis la réforme de 1993, il était naturellement exclu que les Sénateurs puissent encore appeler le gouvernement à justifier sa politique, par la voie de réelles interpellations, avec motion de censure, etc. D'un autre côté, il était difficile de proposer la suppression totale de la faculté d'interroger oralement un ministre, avec la possibilité de débat, c'est-à-dire l'intervention des autres Sénateurs, le tout suivi éventuellement non pas d'une motion de méfiance mais d'une motion de commentaire de la politique suivie par le gouvernement. C'est ainsi qu'on a créé la procédure de demande d'explication. Dans la législature 1995-1999, 633 demandes d'explication ont été déposées pour – je vais vous donner un chiffre en parallèle – 1.177 questions orales. Au cours de la législature actuelle, qui va se terminer dans un mois et demi, 965 demandes d'explication ont d'ores et déjà été introduites, pour environ 1.250 questions orales.

Pour présenter son initiative, le Sénateur dispose de 15 minutes, au lieu de 3 pour les questions orales. Les autres Sénateurs peuvent se joindre au débat et intervenir, pendant un maximum de 10 minutes chacun, ce qui n'est pas du tout

possible dans la procédure des questions orales. Le ministre dispose également de 10 minutes pour répondre, et il peut ainsi apporter une réponse nuancée aux questions qui lui sont posées. Il est important de noter aussi que normalement, le ministre répond au plus tôt dans la semaine qui suit le dépôt de cette demande d'explication. Il convient aussi de souligner que le Sénat, depuis 1993, a toujours respecté la philosophie de la réforme de l'État et que donc, au Sénat, les questions parlementaires remplissent principalement une fonction d'information ; il est vrai qu'après avoir entendu la réponse d'un ministre, le Sénat peut, au moyen d'une motion, manifester son approbation ou sa désapprobation à propos de la politique suivie.

Voilà en quelques lignes comment fonctionnent les trois types classiques de contrôle de l'action gouvernementale. J'en ajouterai encore un, qui est un peu particulier, même s'il existe en Suisse. La Belgique a, depuis 1991 une loi qui organise un contrôle approfondi des services de police d'une part, et des services de renseignements d'autre part.

Les services de police sont contrôlés par un comité de contrôle spécifique. Les services de renseignement, pour leur part, civils ou militaires, sont contrôlés par un comité de contrôle également spécifique, composé de trois magistrats et d'enquêteurs avec statut d'officiers de police judiciaire. Ce comité fait rapport au gouvernement, au Président du Sénat et à la commission de suivi du contrôle des services de renseignements, qui est composée de cinq Sénateurs. Cette formule selon laquelle, en fait, le contrôle est exercé par un organe de magistrats, intermédiaire entre les services de renseignements d'une part et le Sénat d'autre part, est une formule qui fonctionne très bien. Elle a beaucoup d'avantages. D'abord, lorsque les services de renseignements outrepassent le respect de la vie privée, les citoyens peuvent faire appel au Sénat, le cas échéant, pour vérifier s'il y a eu dérapage, mais le plus souvent, cela permet surtout aux services de renseignements de s'adresser à une commission sénatoriale de parlementaires, d'expliquer leur rôle, leur travail, et dès lors, de trouver quelque part un soutien démocratique beaucoup plus facile, que si ce contrôle n'existait pas.

Je crois que moins il y a de contrôle plus il y a de mystères, plus il y a de méfiance et moins les services de renseignements ont un soutien démocratique. Avec le système de double face, nous sommes parvenus à une situation satisfaisante pour les citoyens et pour les services de renseignements eux-mêmes, et qui rassure le monde politique par ailleurs.

Voilà, je vous remercie.

## **M. Pavel Pelant, SECRÉTAIRE DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE**

Monsieur le Président. Mesdames et messieurs,

Tout d'abord, permettez-moi d'excuser l'absence de monsieur Petr Pithart, Président du Sénat du parlement de la République tchèque, qui est un participant régulier des sessions de l'Association des Sénats européens, et qui en est l'un des grands promoteurs. En effet, aujourd'hui, nous procédons au troisième tour des élections présidentielles et la Constitution de la République tchèque stipule que le Président de la République tchèque doit être élu par le parlement en présence de tous les Députés et Sénateurs.

Néanmoins, monsieur Pithart a préparé ses interventions concernant les deux sujets qui doivent être abordés aujourd'hui. Ces interventions sont disponibles dans leur version écrite. Le premier document s'interroge sur le constat que le Sénat tchèque n'a pas de lien avec le pouvoir exécutif, mais qu'il participe aux

prises de décision importantes, ayant un impact sur la souveraineté de l'État et sur ses engagements internationaux.

Le deuxième dossier décrit la participation du Sénat dans le cadre du contrôle du processus des négociations relatives à notre adhésion à l'Union européenne, ainsi que la préparation de son nouveau rôle, au moment de devenir membre à part entière.

Monsieur le Président, je voudrais profiter de cette occasion pour confirmer que le Sénat tchèque est prêt à accueillir la prochaine session de l'Association à Prague, comme convenu à Ljubliana. Suite à des consultations avec monsieur le Président Poncelet, qui représente l'esprit de l'Association, nous proposons les dates du 22-24 septembre 2003. Nous sommes persuadés qu'il serait très opportun de développer la problématique européenne qui a été intégrée pour la première fois cet après-midi ; nous suggérons donc de saisir l'un des grands sujets discutés par la Convention et de discuter de l'éventualité de l'existence de la deuxième Chambre au sein des institutions européennes, qu'il s'agisse de la COSAC réformée ou d'une toute nouvelle institution.

En effet, le système bicaméral représente un principe général qui peut revêtir plusieurs formes et c'est justement cette question qui peut stimuler la phase suivante des discussions au sein de l'Association, qui seraient orientées non seulement vers des problèmes internes du système bicaméral, mais également vers des problèmes d'ordre général. Nous constatons des afflux et reculs répétitifs des sujets européens et c'est pourquoi monsieur le Président Pithart ne pense pas qu'il s'agisse d'un sujet déjà dépassé. Il est néanmoins prêt à discuter également d'autres sujets éventuels.

Permettez-moi de vous saluer au nom de monsieur Pithart et de vous remercier de cette occasion formidable d'intervenir ici devant vous.

## **M. Gian-Reto Plattner, PRÉSIDENT DU SÉNAT SUISSE**

Monsieur le Président, je voulais formuler, au nom du Sénat suisse une invitation pour être l'hôte de l'Association des Sénats d'Europe l'année prochaine. Nous aimerions être en République tchèque au mois de septembre et nous ne voulons pas anticiper une quelconque proposition, mais en 2006 ou 2007, le Sénat suisse sera très heureux d'être l'hôte de la VI<sup>ème</sup> ou VII<sup>ème</sup> Réunion de cette Association. De même que le Président allemand du *Bundesrat*, je ne serai pas Sénateur, puisque c'est ma dernière année de mandat, mais je suis persuadé que mes successeurs vous souhaiteront la bienvenue.

## **LE PRÉSIDENT**

Nous remercions la République tchèque et la Suisse pour la généreuse offre de leurs pays à tous les Sénats d'Europe, à plus forte raison venant de Sénateurs qui ne seront plus à ce poste, malheureusement pour nous.

Nous avons distribué le projet de Déclaration finale de la IV<sup>ème</sup> Réunion et je demanderai aux présidents de nous faire parvenir les observations ou les amendements qu'ils estiment opportuns.

## **LA PRÉSIDENTE**

Permettez-moi quelques mots, en cette séance d'après-midi, pour vous présenter Monsieur Alejandro Muñoz-Alonso, professeur d'université, Sénateur espagnol, membre de la Convention européenne en représentation de l'Espagne, et qui va nous présenter brièvement le contrôle de l'activité gouvernementale par les Chambres hautes, dans les domaines relevant de la compétence de l'Union européenne.

J'avoue publiquement ma satisfaction de constater qu'une personne, qui est très liée avec le monde universitaire, avec la politique active, une personne qui est très proche de ma propre personne, a pu venir aujourd'hui jusqu'ici pour nous parler et pour établir la base pour nos réflexions sur cette nouvelle activité du secteur public, à savoir, la politique européenne et le contrôle que sur celle-ci exercent ou devraient exercer les Chambres hautes. Ces réflexions susciteront ensuite un débat.

Je passe la parole à Monsieur Alejandro Muñoz-Alonso

### **M. Alejandro Muñoz-Alonso, SÉNATEUR ESPAGNOL**

Monsieur le Président du Sénat de l'Espagne, messieurs les présidents des Sénats membres de l'Association des Sénats de l'Europe, mesdames et messieurs, permettez-moi de commencer cette intervention en exprimant ma satisfaction de participer à cette séance de travail de l'Association des Sénats d'Europe qui, du fait de son assistance nombreuse et distinguée, est une preuve évidente de la santé politique des secondes Chambres, en tant que partie fondamentale de l'architecture institutionnelle de nos États et de la vitalité du bicamérisme, comme formule la plus adéquate pour garantir les fonctions importantes que nos constitutions démocratiques assignent au pouvoir législatif.

Comme ancien professeur de Droit constitutionnel, j'aurais voulu insister tout d'abord sur l'importance du bicamérisme et ce que cela signifie au seuil du vingt et unième siècle, parce que je suis, en effet, convaincu que, loin d'être une technique d'organisation du pouvoir législatif, propre du XIX<sup>ème</sup> siècle, comme on l'a parfois prétendu, le bicamérisme répond pleinement aux besoins de notre époque politique et aux exigences de modernisation et de perfectionnement de nos structures institutionnelles, qui sont une motivation pour nous tous. Mais il est vrai, et comme je sais que ce matin, vous avez déjà abordé ce sujet, vous y avez réfléchi, je vais donc passer très directement à m'occuper des fonctions du contrôle des parlements et plus concrètement des Sénats, dans les domaines relevant de la compétence de l'Union européenne. Mais je ne veux pas insister sur les aspects généraux de la fonction de contrôle des Chambres hautes, sans pour autant omettre que les fonctions de contrôle du Sénat d'Espagne sont pratiquement identiques à celles de la Chambre basse, bien que déliées de la responsabilité réservée à cette dernière par notre Constitution.

Signalons également que, très étroitement liée à cette fonction de contrôle, se trouve aussi la doctrine que l'on appelle la fonction d'impulsion, en vertu de laquelle, et surtout par le biais des motions, le gouvernement est prié d'entreprendre certaines actions ou d'appliquer certaines politiques. Cette fonction d'impulsion est dépourvue de sanctions juridiques mais joue un rôle politique indéniable. Et nous devons souligner qu'elle acquiert un intérêt tout particulier dans le cas de politiques qui sont de la compétence exclusive de l'Union européenne et qui, par définition, ne peuvent faire l'objet de contrôle, au sens classique du terme, par les parlements nationaux.

Dans ces cas-là, les Chambres, et également les Chambres hautes, peuvent

demander aux gouvernements de transmettre leurs inquiétudes ou leurs demandes aux institutions de l'union, notamment au Conseil des ministres, de sorte qu'il en soit tenu compte par le biais des procédures pertinentes.

Signalons, par exemple, que dans le cas des crises de la pêche ou commerciales avec des pays tiers, nos Chambres ne peuvent pas exercer le contrôle classique, car il s'agit de domaines transférés à la compétence exclusive de l'Union. Mais elles peuvent, en revanche - et c'est ce qu'elles ont fait en de multiples occasions - demander à l'exécutif toute l'information pertinente concernant ces sujets, ainsi que le prier instamment de transmettre à l'Union sa situation, ses plaintes ou ses attentes.

Nous pouvons penser, par exemple, à la grande attention que nos parlements consacrent aux affaires agricoles, même quand nous sommes dans la situation d'une compétence ordinaire partagée avec l'Union. Toute cette activité parlementaire peut s'inscrire dans cette nouvelle fonction d'impulsion, qui garde un lien évident avec la fonction de contrôle classique et qui, à notre avis, gagne en importance chaque jour. Comme nous pouvons le voir, nous sommes confrontés au problème important de la participation des parlements nationaux, donc des Chambres hautes, à l'activité de l'Union. Cette question fait l'objet d'une attention toute particulière de la part de la Convention européenne qui, il y a juste un an, a commencé son travail, et que j'ai l'honneur de représenter.

Mais avant d'analyser les développements de ces travaux, dont les conclusions seront incluses dans le projet de Constitution ou Traité constitutionnel que la Convention présentera à la future Conférence intergouvernementale, il est nécessaire d'expliquer quelle est actuellement, de *lege data*, la situation à cet endroit. Je ne prétends pas faire une étude exhaustive sur l'évolution du contrôle des parlements nationaux et notamment des Chambres hautes, dans le domaine relevant de la compétence de l'Union. Il suffira d'indiquer que ces mécanismes de contrôle ou d'impulsion ont évolué au fil des changements intervenus dans les traités, et que, quoi qu'il en soit, ils sont très différents d'un pays à l'autre, en vertu des traditions constitutionnelles et des pratiques parlementaires des divers États membres.

Dans le cas de l'Espagne, après l'entrée en vigueur, en novembre 1993, du Traité de l'Union européenne, le Traité de Maastricht, les *Cortes* générales ont adopté la loi 8/94 du 19 mai, de création de la Commission mixte pour l'Union européenne, afin, disait l'article premier, que les *Cortes* détiennent la participation adéquate aux propositions législatives élaborées par la Commission européenne, et disposent en général d'une ample information sur les activités de l'Union européenne. Composée, comme son nom l'indique, par des Députés et des Sénateurs, la Commission mixte est présidée, aux termes de la loi de sa création, par le Président de la Chambre des Députés, qui délègue à un Député ou un Sénateur appartenant, selon la pratique parlementaire, au premier parti de l'opposition.

La Commission mixte dispose de pouvoirs très étendus pour demander au gouvernement et recevoir de celui-ci de l'information concernant les propositions législatives de l'Union, tenir des débats sur ces propositions, rédiger des rapports, établir des relations de coopération avec les organes adéquats des autres parlements des pays membres de l'Union européenne et, en général, s'occuper de toutes les questions relatives aux activités de l'Union et à la répercussion de celles-ci en Espagne.

L'année dernière, par exemple, une sous-commission a été créée au sein de cette Commission mixte. Elle a été chargée du suivi des travaux de la Convention et de la future Conférence intergouvernementale, et les membres des deux Chambres,

titulaires ou suppléants, qui représentent notre pays auprès de la Convention, l'informent périodiquement. De même, le commissaire, monsieur Michel Barnier, également membre de la Convention en représentation de la Commission européenne, a comparu devant la Commission mixte.

La loi citée établit que, dans une manifestation de bicamérisme inégal comme le nôtre, le gouvernement comparaitra devant l'assemblée plénière de la Chambre des Députés après chaque Conseil européen ordinaire ou extraordinaire, afin d'informer sur les décisions adoptées et de tenir un débat avec les groupes parlementaires. Il s'agit bien d'un mécanisme de contrôle au sens large, et on l'escamote sans justification au Sénat, puisque la responsabilité gouvernementale n'est pas impliquée. Nous ne comprenons pas pourquoi il n'est pas établi que le gouvernement comparaitrait devant les deux Chambres en alternance, puisqu'il semble que les affaires européennes ne peuvent rester étrangères à la Chambre haute.

Ce mode de procéder rompt le système bicaméral en matière d'affaires européennes, qu'avait consacré, en principe, la création, dans la même norme juridique, de la Commission mixte.

Bien entendu, la Commission mixte n'est pas une commission législative et son activité, comprise au sens le plus large, peut donc s'inclure dans les fonctions de contrôle et d'impulsion que nous avons déjà évoquées. La Commission mixte espagnole participe à la Conférence des Organes spécialisés pour les affaires communautaires (COSAC), laquelle, bien qu'ayant eu une fonction informelle par le passé, a surgi en tant que telle à la Conférence de Madrid de 89.

Signalons que le bilan de l'activité de cette commission est plutôt négatif et que la Convention estime qu'elle mériterait une réforme qui lui permette d'accéder à un dynamisme qui lui fait défaut de nos jours.

En revanche, en ce qui concerne notre Commission mixte pour l'Union européenne, je crois que, alors qu'elle fonctionne depuis moins de 10 ans, on peut en tirer un bilan positif. Son activité est très intense et fréquemment s'y tiennent des séances auxquelles assistent des ministres, des secrétaires d'État et autres autorités, ce qui nous permet d'être bien informés sur les affaires communautaires.

Outre cette participation, que nous pouvons qualifier d'ordinaire, de nos Chambres aux affaires de l'Union, il existe d'autres mécanismes extraordinaires, comme les réunions des Présidents des commissions homologues, des Chambres des parlements des États membres, organisées normalement par les pays qui exercent les présidences semestrielles actuelles. Il y a également des réunions de travail avec les commissions de parlements européens, qui sont organisées, et qui nous permettent d'impliquer aux affaires et aux préoccupations de l'Union non seulement les parlementaires que nous pouvons qualifier de spécialisés, du fait de leur appartenance à la commission mixte, mais aussi pratiquement tous les membres des Chambres.

Ces diverses activités montrent bien à quel bien on avance dans ce que l'eurodéputé italien Giorgio Napolitano a nommé le renforcement du pilier parlementaire de l'Union. Pour lui, il représente un instrument de plus pour constituer un ordre européen pleinement légitimé, à son avis, et dans tous les cas un instrument nécessaire.

Mais il est temps de nous intéresser aux travaux de la Convention européenne sur la question que nous abordons. Car même si les normes citées et les traditions nationales continuent à occuper une place de choix dans l'avenir, on peut s'attendre que le futur traité constitutionnel définisse des règles communes, des

codes de conduite qui vont non seulement normaliser la participation des parlements nationaux dans le processus de l'Union, mais aussi rendre possible le perfectionnement des mécanismes de contrôle sur les gouvernements eux-mêmes.

Le seul point de départ possible est le partage des compétences, qui a fait l'objet d'une étude d'un groupe de travail dans la Convention, et qui est déjà inclus dans la partie du projet structuré, soumis à l'étude de l'assemblée plénière de la Convention. On y distingue, plus concrètement à l'article 10 de ce projet de Traité constitutionnel, des «compétences exclusives de l'Union, à propos desquelles celle-ci sera la seule à pouvoir légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants, alors que les États membres, en tant que tels, ne pourront le faire que si l'Union les habilite à cet effet» dit le texte ; et il ajoute que les États membres exerceront leurs compétences uniquement si l'Union n'a pas exercé les siennes, et dans la mesure où elle ne l'aura pas fait.

Ce projet évoque aussi la coordination des politiques économiques, les actions dites de complément, de coordination ou de soutien de la part de l'Union et la politique extérieure et de sécurité de celle-ci.

Rappelons qu'alors que le contrôle n'est pas envisageable au sens strict, vis-à-vis des compétences exclusives, sauf pour celle que nous appelons la fonction d'impulsion et, bien sûr, pour le droit à recevoir et disposer de l'information la plus large, ce contrôle est cependant possible et exigible dans tous les autres cas.

Sur cette toile de fond de partage des compétences avec l'Union européenne, nous allons réviser brièvement ce que nous pouvons appeler le consensus mixte de la Convention sur les rôles des parlements nationaux dans l'entreprise européenne commune.

Bien que les références aux parlements nationaux soient continues et qu'elles surgissent à tous les débats tenus lors des séances plénières de la Convention, il faut souligner l'importance des rapports élaborés par deux groupes de travail, notamment le groupe 4 sur les Parlements nationaux, présidé par la parlementaire britannique Mme Stuart et le groupe 1 sur la Subsidiarité, présidé par l'eurodéputé espagnol M. Méndez de Vigo.

On constate une certaine contradiction de départ, puisque personne ne conteste que les parlements ne font pas partie de l'architecture institutionnelle de l'Union. Mais en même temps, il y a un accord général sur le fait qu'ils ne peuvent rester en marge de la vie de celle-ci. La raison de fond ne saurait être plus évidente : l'Union européenne est certes une union d'États et personne ne va mettre en doute que les parlements sont une partie essentielle de ceux-ci, la plus importante, peut-être, en tant que dépositaires de la souveraineté nationale.

Dans le rapport final du groupe 4, il est souligné que les parlements nationaux ont un rôle bien différencié à jouer dans le cadre de l'Union et que consolider leur participation contribuerait à renforcer la légitimité démocratique de l'Union et à rapprocher des citoyens.

Le groupe considère que les parlements nationaux devraient utiliser toutes leurs possibilités d'influencer le Conseil par l'intermédiaire de leurs gouvernements respectifs, et il estime que certaines mesures permettraient d'améliorer la situation. D'après le rapport, le contrôle effectif de l'action de leurs gouvernements constitue le rôle principal des parlements nationaux dans les affaires européennes. Mais il reconnaît que les divers systèmes de contrôle parlementaire national obéissent à différentes manières de concevoir les relations entre gouvernements et parlements nationaux, en fonction des exigences constitutionnelles de chaque État membre.

En effet, les différences nationales sont nombreuses quant à la ponctualité, à la portée et à la qualité de l'information que reçoivent les parlements respectifs sur les affaires européennes, ainsi que la possibilité dont ils disposent de formuler leur position sur une proposition de mesure.

Ce qui varie également beaucoup, ce sont les contacts et les comparutions périodiques des ministres, la participation active des commissions permanentes et sectorielles à la procédure de contrôle, les contacts des parlementaires nationaux avec les députés au Parlement européen et les disponibilités du personnel de soutien.

Par ailleurs, il s'avère que les parlements nationaux n'utilisent pas toujours pleinement les pouvoirs de contrôle que la loi ou les règlements leur met à disposition. En principe, il ne faudrait établir, au plan européen, aucun schéma de procédure pour réguler ce contrôle, qui est de la compétence de chaque pays. Pourtant, dans le cadre de la COSAC, il faudrait stimuler l'échange d'information concernant les méthodes et les expériences, voire, envisager l'élaboration de directives ou d'un code de conduite pour les parlements nationaux, qui fixerait des normes minima adéquates, afin d'exercer efficacement le contrôle parlementaire national.

Il existe aussi un accord pour imposer la réforme des dispositions du protocole du Traité d'Amsterdam, relatives à l'accès des parlements nationaux à l'information. D'après ce protocole, c'est à travers les gouvernements respectifs que les parlements nationaux reçoivent l'information sur les propositions législatives de la Commission européenne. À l'avenir, toutes ces propositions devraient être transmises directement aux parlements nationaux et aux deux Chambres dans les systèmes bicaméraux; la période de six semaines devrait être strictement respectée, pour que les parlements nationaux puissent étudier les propositions législatives. Hier, le Praesidium de la Convention a émis un projet de protocole renouvelé : deux sujets, l'un sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et l'autre, sur le rôle des parlements nationaux au sein de l'Union européenne, qui répondent aux idées générales débattues à la Convention.

Le groupe 1, qui travaille sur la subsidiarité, a suggéré d'établir ce qu'on appelle un mécanisme d'alerte précoce ou rapide, qui permettrait aux parlements nationaux d'émettre, pendant cette période de six semaines, un rapport motivé concernant l'État où est constatée une éventuelle violation des principes de subsidiarité ou de proportionnalité. Si le nombre des parlements nationaux qui émettent des rapports en ce sens représente moins d'un tiers, il suffirait à la Commission de motiver plus en détails et plus concrètement les objectifs de la proposition législative. Si ce nombre est supérieur à un tiers, la Commission serait obligée de réviser sa proposition et pourrait décider de la maintenir, de la modifier ou de la retirer. Dans le cas où certains parlements nationaux renouvelleraient leur objection, il serait possible, non pas directement mais par l'intermédiaire des gouvernements respectifs, de présenter un recours auprès de la Cour de justice. Le Comité des régions pourrait également être légitimé pour demander un jugement de la Cour.

Mais tous ces aspects de la proposition sont loin d'être définitivement réglés. Ce système d'alerte rapide ou précoce a été bien accueilli en général et certains spécialistes, comme l'Espagnol M. Gil Ibañez, soulignent qu'il présente plus d'aspects positifs que négatifs. La procédure de prise de décision communautaire n'est ni altérée ni ralentie. L'intérêt des Chambres nationales pour les affaires de l'Union est accru, il est également prévisible que les différents parlements

nationaux intensifient la communication et les contacts entre eux et avec les institutions européennes et enfin, ce système évite qu'ils ne deviennent des co-législateurs dans le cadre de l'Union.

À l'encontre de ceux qui, après le mandat du Conseil de Nice, spécifié et complété par celui de Laeken, manifestaient leur scepticisme sur la nécessité et l'efficacité de la Convention, il semble qu'il existe aujourd'hui un accord amplement partagé, pour reconnaître que la méthode de la Convention est fructueuse. Cela explique que le Traité constitutionnel ait été invité à rendre formelle cette méthode, en tant que mécanisme préparatoire pour de futures modifications des traités. Si l'on suppose que le secteur majoritaire de la Convention est celui qui est composé des parlements nationaux, 64 sur 107 de membres titulaires, le double si l'on considère les suppléants, ce mécanisme nouveau impliquera une nouvelle voie de participation des parlements nationaux ; lorsque l'occasion sera venue de réformer le traité, en plus de leur participation a posteriori, par la procédure de ratification et conformément aux spécificités constitutionnelles de chaque État, ils auraient une participation a priori dans le processus préparatoire, préalable à la Conférence intergouvernementale, comme c'est le cas actuellement.

D'autres idées ont également été envisagées, avec pour objectif l'accroissement de la présence des parlements nationaux dans les institutions de l'Union, comme d'inclure une représentation parlementaire au Conseil. C'est la position de l'Espagne, transmise par le professeur Rubio Llorente et, dans le cadre de la Convention, celle du commissaire Michel Barnier qui, lors d'une contribution personnelle, a suggéré que lorsque le Conseil exerçait des fonctions législatives, une présence parlementaire nationale serait souhaitable au sein de chaque délégation. Dans ce cas, il faudrait préciser dans chaque ordre du jour, à quel moment les fonctions législatives seront abordées et dans ces circonstances, les séances du Conseil devraient être publiques. M. Barnier estime que le Conseil renforcerait ainsi sa légitimité en tant que Chambre législative.

La note présentée par le Praesidium de la Convention, sur le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne, se situe dans cette même ligne.

M. Giscard d'Estaing, Président de la Convention, a lancé également l'idée d'une nouvelle institution, le Congrès des Peuples de l'Europe, chargé de débattre, une fois par an, de l'avenir de l'Union. Cette institution, qui serait composée par des représentants des parlements nationaux et du Parlement européen, aurait une dénomination de Chambre permanente des institutions européennes, et également l'attribution du contrôle du principe de subsidiarité et d'évaluation des modifications des traités. Mais il est peut-être opportun de rappeler que l'échec de la réunion de Rome, en novembre 1999, n'encourage personne à envisager une institution comme celle-là.

Pour terminer, nous devons ratifier la nécessité d'impliquer les parlements nationaux au processus européen et, bien entendu, lorsque nous parlons de parlements nationaux, nous faisons référence, sans l'ombre d'un doute, aux deux Chambres, lorsque le système bicaméral, dont nous avons déjà vanté les vertus, existe. Dans notre entreprise de faire de l'Union européenne une réalité démocratique vivante, en contact étroit avec les peuples et les citoyens d'Europe, le Parlement, les parlements, nationaux ou européens, sont la pièce maîtresse. Plus que jamais, ce que Hans Kelsen écrivait en 1920 reste vrai et valable : Le jugement porté sur le parlementarisme est en même temps un jugement porté sur la démocratie. La lutte pour le parlementarisme est la lutte pour la liberté politique. Bien plus tard, en 1955, mais aussi en des temps d'affrontement idéologique, où

beaucoup estimaient que la démocratie parlementaire était dépassée, M. Aaron affirmait quelque chose de semblable, avec un optimisme débordant dans son œuvre polémique mais juste, *L'opium des intellectuels*. Après avoir rappelé que les assemblées délibérantes ont été, en occident, le couronnement de l'œuvre démocratique, il ajoutait : Les occidentaux ne se trompaient pas lorsqu'ils estimaient que les parlements, hémicycles continentaux ou rectangles insulaires, étaient appelés à la même marche triomphale à travers la planète, que les automobiles ou l'énergie électrique. À mon avis, tout cela signifie que plus on va «parlementariser» la grande entreprise européenne, plus on la rendra solide, démocratique et porteuse de garanties d'avenir.

Merci beaucoup.

### **M. Lamberto Dini, VICE-PRÉSIDENT DU SÉNAT ITALIEN**

Madame la Présidente, mesdames et messieurs, je voudrais tout d'abord féliciter tous mes collègues et tous ceux qui ont pris la parole, et féliciter le Président du Sénat espagnol, de l'accueil qui nous a été réservé pour cette rencontre.

La matière que nous traitons dans cette séance de travail, à savoir, le contrôle de l'activité gouvernementale par les Chambres hautes dans le domaine relevant de la compétence de l'Union européenne, est sans doute fascinante pour l'évolution de nos parlements. Il s'agit d'une matière qui, à mon sens, dépasse la fonction traditionnelle de contrôle sur l'activité des gouvernements, et qui doit toujours constituer l'une des formes de développement pratique de la fonction législative.

Une part grandissante de la législation nationale, produite et examinée par nos parlements trouve, en effet, un fondement dans la réglementation européenne. Par conséquent, le fait de participer à cette phase de création du droit communautaire ne peut être réduit à une activité de contrôle routinière. Cela doit être compris de plus en plus comme la récupération consciente, par les parlements, d'un rôle actif dans l'élaboration du droit que les citoyens seront appelés à appliquer et à observer.

Certes, la grande route pour assurer la participation des parlements à l'élaboration du droit communautaire, passe d'abord par la voie du contrôle de l'activité des gouvernements. Ce sont les représentants des gouvernements qui siègent au Conseil des ministres à Bruxelles, dans ses différentes formations, et qui participent directement à la définition du droit communautaire.

Il y a longtemps que le contrôle de cette activité s'est développé dans les parlements nationaux, par des procédures similaires qui sont à maints égards analogues, même si, dans la pratique, elles se sont avérées d'une efficacité variable. Je ne m'arrête pas sur les procédures prescrites par le règlement du Sénat de la République italienne, qui demande des formes d'orientation et de contrôle sur l'activité de l'exécutif, analogues à celles que prévoit le règlement de la Chambre des Députés, et que l'on peut assimiler, dans leur ensemble, aux dispositions en vigueur dans un bon nombre de pays européens.

J'estime qu'il est opportun pour moi, de m'arrêter ici, plutôt, sur les travaux de la Convention européenne, comme vient de le faire M. Alejandro Muñoz-Alonso, Convention européenne à laquelle j'ai aussi l'honneur de participer comme représentant du Sénat italien.

Or, bien qu'il n'appartienne pas à la Convention de définir les rapports entre les gouvernements et les parlements nationaux, matière, celle-ci, qui relève de la compétence de chaque système national, il est vrai que bien des modifications

institutionnelles que l'on est en train de mûrir, auront un effet positif sur ce rapport. En premier lieu, je crois qu'il y a un consensus pour que les séances du Conseil des ministres soient rendues publiques à Bruxelles, quand ce dernier agit en tant que législateur. Cela permettra évidemment au Parlement de connaître plus en profondeur les positions prises par les représentants des gouvernements et d'effectuer, donc, un contrôle parlementaire plus efficace.

Une autre modification de l'ordre actuel, que j'ai proposée avec d'autres membres de la Convention, et qui pourrait avoir un impact décisif sur l'activité du contrôle parlementaire, consiste à mettre en place une formation spéciale du Conseil, avec des fonctions législatives. Un Conseil chargé des Affaires législatives, qui prendrait place comme une seconde Chambre représentative des États, à côté du Parlement européen. En fait, la pluralité des formations dans lesquelles se réunit aujourd'hui le Conseil des ministres rend difficile l'activité de contrôle des parlements nationaux, qui sont obligés de courir après les différents ministres de secteurs qui, eux, à Bruxelles, arrivent très souvent à faire passer des réglementations qu'ils auraient du mal à faire adopter par leur parlement national. La création d'un Conseil unique des Affaires législatives amènerait les gouvernements à désigner, comme membre permanent de ce Conseil, un ministre qui aurait des compétences générales et transversales. Ce ministre deviendrait l'interlocuteur clair et identifiable de chaque parlement national pour ce qui concerne les questions communautaires.

Cependant, la participation à la formation du droit communautaire ne saurait s'épuiser dans l'activité essentielle d'orientation et de contrôle sur les gouvernements. Les parlements nationaux doivent consciemment avoir une fonction plus active dans l'élaboration du droit européen. On comprend bien, donc, que la déclaration de Laeken a fixé, parmi les objectifs de la Convention européenne, celui d'une définition claire du rôle des parlements nationaux dans l'architecture de l'Union. Il s'agit, dans l'esprit de Laeken, d'une démarche essentielle pour combler, dans le processus décisionnel européen, ce sentiment de déficit démocratique qui s'est fait jour, très clairement et comme il est communément admis, dès les premières questions des travaux de la Convention.

Comme membre de la Convention et ayant été membre du groupe de travail sur l'application du principe de subsidiarité, je peux affirmer que la Convention est en train de donner des réponses convaincantes à ce problème. Elle envisage, à cet effet, la possibilité d'un dialogue direct entre les parlements nationaux et les organes de l'Union européenne, bien au-delà du rapport que chaque parlement entretient avec son gouvernement. Ce dialogue direct pourra exalter le rôle des Sénats, grâce à la capacité de ces derniers de représenter les différents systèmes des autonomies locales et territoriales de nos différents pays. Je crois que M. Alejandro Muñoz-Alonso partage cet avis avec moi et, at-il dit lui-même, le résultat le plus significatif est celui d'une implication directe des parlements nationaux dans le processus de formation des actes normatifs de l'Union. Cette implication devrait se faire grâce à l'introduction d'un mécanisme d'*early warning*, ainsi dénommé, et permettant à ces derniers d'exercer une fonction consultative en matière de respect du principe de subsidiarité. Ce principe est déjà fixé par l'article 5 du traité en vigueur, et il est reproduit quasiment inchangé dans l'article 8 du projet de Traité constitutionnel, qui a été discuté hier et aujourd'hui même au sein de la Convention.

Il s'agit là d'un principe qui œuvre selon des critères essentiellement politiques. Il prévoit, par exemple, que l'Union européenne ne pourra légiférer que si, et dans la

mesure où, les objectifs d'élection envisagés ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres, et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. Ce mécanisme d'*early warning* prévoit, comme l'a dit M. Muñoz-Alonso, que la Commission européenne transmet directement toutes les propositions d'actes normatifs à chaque Chambre de chaque parlement national. De cette façon serait établie une relation directe entre les institutions européennes et les parlements nationaux. C'est cette réforme que nous demandons aux institutions, cette information directe passée aux parlements nationaux et concernant les propositions législatives à introduire. Les parlements nationaux auraient alors un délai de six semaines pour formuler des avis ou des remarques relatives au respect du principe de subsidiarité ; la Convention ne serait plus tentée d'outrepasser ses compétences, comme cela a été le cas par le passé, où elle a empiété sur le pouvoir des régions et des organismes territoriaux.

D'après ce qui s'est dégagé au cours des travaux de la Convention, ces opinions ne devraient pas avoir d'effet contraignant, mais seraient de nature à imposer à la Commission l'obligation d'introduire un exposé des motifs ou, si les remarques sont partagées par un nombre significatif de parlements (il était question d'un tiers des Chambres), de réexaminer le texte proposé, en décidant de le garder, de l'amender ou de le retirer.

L'efficacité de ce mécanisme d'*early warning* est donc essentiellement liée à la capacité de chaque parlement national de collaborer avec ceux d'autres pays. En effet, s'ils sont nombreux à estimer que l'on se trouve devant une violation du principe de subsidiarité, la Commission sera obligée de réexaminer ses propositions et elle sera politiquement astreinte, le cas échéant, à les reformuler ou à les retirer.

Dans cette perspective, l'Association des Sénats européens peut apparaître comme un réseau entre les Sénats, permettant la formation de positions partagées sur des thèmes d'intérêt commun, susceptibles de se traduire par des actions communes vis-à-vis de la Commission européenne.

De plus, après l'entrée en vigueur de l'acte normatif, on reconnaîtrait aux deux Chambres le droit de saisir la Cour de justice directement, et non pas par le biais des gouvernements.

Certains membres de la Convention, notamment les collègues anglais, ont insisté pour demander de limiter au parlement national, dans son ensemble, la possibilité d'exercer ce recours. Moi personnellement, avec d'autres collègues, comme M. Haenel, du Sénat français, le représentant du *Bundesrat* allemand, le Président Teufel, nous avons rejeté cette proposition qui, jusque là, n'a pas trouvé de place dans les textes produits par la Convention.

Tous les systèmes bicaméraux, malgré des différences souvent considérables, assurent un rang important à ces aspects et le Sénat est une Chambre qui représente les réalités territoriales. En Italie, par exemple, il existe le bicamérisme intégral et le gouvernement doit avoir la confiance des deux assemblées du parlement, qui participent de façon parfaitement égalitaire à la formation des lois. La Constitution précise que le Sénat de la République est élu sur une base régionale. Cette affirmation se traduit par une particularité de la composition du Sénat italien : même si l'élection des deux Chambres repose sur un système fondamentalement analogue, il est vrai que la Constitution prescrit, en effet, pour chaque région un nombre minimum de Sénateurs, tandis que les collègues pour l'élection des membres de la chambre des Députés sont répartis

proportionnellement à la population. Par conséquent et par suite de cette prescription, quoique le nombre total des Sénateurs élus soit la moitié de celui des Députés, dans certaines petites régions, le nombre des Sénateurs est même égal à celui des Députés.

Assurer à chaque Chambre de chaque parlement l'accès à la Cour de justice, c'est non seulement respecter la position constitutionnellement paritaire des deux Chambres, mais c'est également permettre un accès indirect des instances locales et régionales à la Cour de justice. La question est particulièrement importante, puisque les régions dotées de pouvoir législatif demandent, pour les traités futurs, de pouvoir saisir directement la Cour de justice dans leurs recours.

Au cours de la dernière période de sessions a été mise en évidence la difficulté d'attribuer à toutes les régions européennes un tel pouvoir de recours. En effet, rompre le diaphragme de l'État, ce serait en même temps créer de la confusion dans le fonctionnement institutionnel de l'Union, dont les protagonistes sont d'abord les États, sur lesquels pèse la responsabilité pour manquement en droit communautaire.

La solution proposée par le rapport, approuvé par le Parlement européen, dans sa séance du 14 janvier dernier, rapport présenté par le rapporteur M. Giorgio Napolitano, me semble donc convaincante. D'après ce rapport, les régions peuvent faire valoir leurs instances auprès de la Cour à travers le filtre que représentent les organes des États nationaux. Dans cette perspective, j'estime que les Sénats peuvent jouer un rôle essentiel. Tous les Sénats européens sont, d'une façon ou d'une autre, liés à la représentation des collectivités territoriales. Ils pourront donc être les organes nationaux les plus à même de filtrer les exigences provenant des instances territoriales qui, dans de nombreux systèmes, l'Italie entre autres, ne se limitent pas aux seules régions mais s'étendent aussi à d'autres niveaux de gouvernements, le municipal, par exemple.

L'introduction de ces deux instruments, le recours à la Cour de justice et l'alarme précoce ou *early warning*, dans les futurs traités, sera un moyen pour les Sénats d'affirmer leur rôle en Europe.

Ce matin, au sein de la Convention, comme le disait M. Muñoz-Alonso, a été distribué le projet du nouveau protocole pour l'application du principe de subsidiarité. Je crois qu'il nous faudrait insister, au sein de ce forum, sur l'importance à donner, dans les systèmes bicaméraux, à chaque Chambre. Et il faudrait reconnaître, dans les textes adoptés, le droit d'exercer cet *early warning* et ce recours direct à la Cour de justice, qui se passe de l'intervention des gouvernements. Et ce, lorsqu'il y a une violation du principe de subsidiarité.

Monsieur le Président, comme conclusion, je voudrais dire que je crois que le défi à relever, c'est d'amener l'Europe au cœur même du processus de décision communautaire, dans tout ce réseau d'instances et d'intérêt dont les Sénats sont les porte-parole dans le cadre de chaque système national.

Dans cette perspective, avec la valorisation de l'Association des Sénats européens, il sera possible de rapprocher l'Europe de ses citoyens.

Merci de votre attention.

**M. Serguei Mironov, PRÉSIDENT DU CONSEIL DE LA FÉDÉRATION RUSSE**

Merci beaucoup, chers collègues, Monsieur le Président, malheureusement, je dois vous quitter pour me rendre à l'aéroport, c'est pourquoi je vais vous adresser juste quelques mots.

Tout d'abord, je voudrais remercier mes collègues espagnols pour leur hospitalité, pour la réception et l'organisation de cette réunion.

Je ne propose pas de changement en ce qui concerne la Déclaration mais je souhaite relancer une remarque sur le paragraphe 4 du projet : je suis d'accord sur le fait que, dans l'avenir, il faudra parler des parlements nationaux, mais je voudrais aussi dire et faire observer que la Fédération de Russie, ne faisant pas partie de l'Union européenne, je voudrais exprimer cette réserve oralement ; dans l'ensemble, j'appuie la Déclaration. Cela a été pour moi un grand plaisir et un grand honneur, et j'espère vous rencontrer à Prague et d'ici là, merci.

### **M. Christian Poncelet, PRÉSIDENT DU SÉNAT FRANÇAIS**

Mesdames, messieurs les Présidents, mes chers collègues, chers amis, J'ajouterai, bien sûr, mes remerciements au Sénat espagnol, qui nous a reçus, bien sûr, d'une manière exceptionnelle, démontrant la grande hospitalité du peuple espagnol. Les attentions portées à notre égard nous ont beaucoup touchés.

Je voudrais maintenant vous parler de la fonction de contrôle du gouvernement, par les Chambres hautes, en matière de compétence de l'Union européenne.

Pourquoi ce sujet précisément ?

La raison principale tient, à mes yeux, au véritable tournant que représentent les travaux de la Convention actuellement, sur l'avenir de l'Europe en la matière. Il est, en effet, désormais acquis que les parlements nationaux seront impliqués dans le contrôle du principe de subsidiarité à l'échelle européenne. Il n'y a pas d'édit contraire, il s'agit là d'une innovation majeure et d'une grande avancée vers une Europe plus efficace, vers une Europe plus transparente, une Europe plus proche des citoyens.

Avant toute chose, je crois utile de souligner que les parlements nationaux en général, et les Chambres hautes en particulier, sont les défenseurs naturels du principe de subsidiarité. D'abord, parce que dans l'organisation actuelle des institutions européennes, personne n'a réellement intérêt à appliquer le principe de subsidiarité et donc, personne n'est réellement chargé de le faire respecter. De ce fait, laisser aux seules institutions européennes le soin de veiller à une stricte application du principe de subsidiarité, ce serait confier à l'ours le soin de garder le pot de miel.

À l'inverse, les parlements nationaux en général, mais plus particulièrement, et j'insiste, les Chambres hautes, ont un intérêt réel à ce que le principe de subsidiarité soit effectivement respecté dans la durée. Comme les Chambres basses, les Chambres hautes sont directement concernées par le respect de la subsidiarité, parce que ce sont leurs compétences qui sont en jeu, parce qu'elles interviennent dans la transposition des directives, et qu'elles se font l'écho des attentes légitimes des populations concernées.

Mais, comme le montre le cas du Sénat français, les Chambres hautes ont aussi un attachement particulier à ce principe. On dit souvent que la subsidiarité est affaire de culture et que cette culture est méconnue en France. C'est peut-être vrai, au niveau gouvernemental ou à l'Assemblée nationale. Mais le Sénat, qui est formé de représentants élus par des élus de terrain, est très sensible à ce que la décision soit prise au plus près des citoyens. D'où le rôle que le Sénat a joué, au cours de ces derniers mois, pour que la décentralisation soit relancée sur des

bases constitutionnelles solides. De plus, en raison de sa grande liberté de pensée vis-à-vis du gouvernement, le Sénat est enclin à se montrer un gardien plus vigilant de la subsidiarité.

Enfin, en tant que représentant des collectivités territoriales, régions, départements, communes, le Sénat français n'est pas seulement le défenseur des compétences nationales, il est aussi le protecteur des compétences des pouvoirs régionaux et locaux.

Or, l'Union européenne, qui pratique un fédéralisme inversé, représente en réalité moins une menace pour les compétences nationales que pour celles des collectivités locales, notamment en matière économique ou environnementale. Voilà qui est difficile à admettre pour les citoyens, au moment où on assiste à un vaste mouvement de décentralisation au sein des États membres. Dès lors, les Chambres hautes sont souvent plus motivées que les Chambres basses pour éviter une centralisation excessive de l'Union européenne. C'est particulièrement vrai pour les États fédéraux mais c'est aussi vrai pour le Sénat français.

Le contrôle exercé par les parlements nationaux sur leur propre gouvernement en matière de subsidiarité est, cependant, par nature, limité, même très limité. Et ce constat concerne autant les Chambres hautes que les Chambres basses. Car dans ce domaine, elles sont généralement placées sur un pied d'égalité. Le contrôle est d'abord limité pour des raisons pratiques. Ainsi, il n'est pas rare que les représentants des États membres commencent à discuter d'une proposition alors même qu'il n'existe pas de traduction dans toutes les langues et que les assemblées parlementaires n'ont pas encore été saisies du texte.

Malgré l'existence de la réserve parlementaire, l'expérience montre qu'il est difficile, pour les négociateurs, de revenir ensuite sur une disposition qui a déjà fait l'objet d'un compromis, malgré les observations des parlements.

Mais le contrôle des parlements, tel qu'il existe actuellement en matière de subsidiarité, est surtout limité dans son essence même. Au sein de l'Union européenne, en effet, c'est le compromis politique, je dis bien politique, qui prime. Et il fait souvent une victime : la subsidiarité. Je citerai à cet égard un exemple très récent, qui concerne l'indemnisation des victimes de la criminalité : La Commission européenne vient de proposer une directive qui institue des règles minimales dans ce domaine. Lors de l'examen du Livre vert de la Commission, qui a précédé cette proposition, le Sénat français avait demandé au gouvernement de limiter l'intervention communautaire à la seule question de l'indemnisation des victimes transfrontalières. Plusieurs parlements nationaux ont adressé des demandes similaires à leurs gouvernements respectifs. Le service juridique du Conseil a, d'ailleurs, estimé qu'aucune disposition du traité ne pouvait justifier que l'Union européenne intervienne au-delà de l'aspect transnational. Or, certaines délégations ont estimé qu'on pouvait passer outre l'avis du service juridique et commencer à discuter du fond du texte. Voilà des faits incontestables. Et parmi ces délégations, on retrouve celle du gouvernement français, pour laquelle la proposition ne soulève pas de difficulté particulière. Cette attitude rend désormais très improbable le retrait ou la limitation du champ de cette proposition européenne.

Cet exemple montre bien qu'un contrôle parlementaire exclusivement national rencontre des limites. C'est pourquoi les parlements nationaux doivent aussi agir au niveau européen. Et dans ce cas, et j'insiste, les Chambres hautes ont un rôle spécifique à faire valoir. Le groupe de travail de la Convention européenne, chargé de la subsidiarité, présidé par le député européen Méndez de Vigo, a proposé un système de contrôle de la subsidiarité par les parlements nationaux, qui a recueilli un large consensus au sein de la Convention.

Ce système repose sur un double mécanisme : d'une part, un droit d'alerte précoce qui permettrait, avant l'adoption d'un acte, à chaque parlement national, d'appeler l'attention de la Commission, lorsqu'il estimerait qu'une initiative irait à l'encontre du principe de subsidiarité. C'est une mise en garde. D'autre part, l'attribution aux parlements nationaux, du droit de saisir la Cour de justice, postérieurement à l'adoption d'un acte pour violation du principe de subsidiarité.

Avec ce mécanisme, les parlements nationaux seraient suffisamment armés pour exercer leur contrôle de gardiens de la subsidiarité. Dans cette perspective, il est indispensable que les Chambres hautes disposent pleinement des mécanismes de contrôle de la subsidiarité. L'alerte précoce devrait être ouverte à chaque Chambre dans les parlements bicaméraux, cela peut se faire en respectant l'égalité entre les États membres, qu'ils aient une ou deux Chambres. Pour cela, il suffit de donner deux voix à chaque État.

De même, les Chambres hautes doivent avoir un droit de saisine de la Cour de justice. On éviterait ainsi d'entrer dans le débat sur le rôle des régions à compétences législatives, qui me paraît relever de l'organisation interne de chaque État. Le contrôle de la subsidiarité ne peut que gagner en efficacité et en légitimité en associant pleinement les Chambres hautes, qui sont souvent plus motivées pour assurer un respect effectif de la légitimité, car le contrôle de la subsidiarité requiert une certaine indépendance vis-à-vis des contingences politiques, et une grande continuité, pour lesquelles les Chambres hautes sont à l'évidence les mieux placées.

Il est donc essentiel de prévoir une participation pleine et entière des Chambres hautes dans le mécanisme de contrôle de la subsidiarité. C'est à quoi nous allons travailler et veiller ensemble.

Mes chers amis, j'apporte un appui et un soutien plein et entier aux propos de notre collègue Dini, représentant le Sénat italien, sur l'indispensable implication des Chambres hautes dans le processus destiné à faire respecter le principe de subsidiarité.

Mais hier, la Convention sur l'avenir de l'Europe est revenue sur ce principe, sur cette parité entre Assemblée et Sénat au regard du mécanisme d'alerte. Cela n'est pas admissible. Et en cet instant, nous avons une responsabilité particulière. Je considère, à titre personnel, que cette décision d'hier n'est pas totalement innocente, et que l'on savait qu'aujourd'hui, nous étions réunis. Imaginez un seul instant que nous ne nous prononcions point : cela serait interprété, bien sûr, comme un consentement implicite de la décision, ou de l'intention de décision qui aurait été prise hier. Nous avons d'ores et déjà réagi. En effet, il est essentiel de traiter sur un pied d'égalité les deux Assemblées des parlements bicaméraux, en matière de contrôle de l'application du principe de subsidiarité, grâce à un mécanisme d'alerte précoce et à la faculté de saisir la Cour de justice européenne. Je pense que notre Association devrait se mobiliser pour faire triompher cette juste cause, et ne pas tarder. En conséquence, je me permets de vous suggérer de compléter en ce sens le cinquième alinéa du Projet de Déclaration finale, préparé par la présidence espagnole, qu'une nouvelle fois, je remercie pour sa contribution.

Merci de m'avoir écouté.

## **M. Gerrit Braks, PRÉSIDENT DU SÉNAT DES PAYS-BAS**

Merci beaucoup, Monsieur le Président. Tout d'abord, je suis réellement impressionné par les rapports de cet après-midi, de tous ceux qui participent aux

négociations. Merci aussi, Monsieur Dini. Je ne suis pas tellement concerné par ces négociations, mais cela m'a permis d'être à jour et de savoir ce qui se passe réellement.

Il m'est difficile d'adopter une position, même si beaucoup des observations que viennent d'émettre M. Poncelet et M. Dini me convainquent, parce que le processus d'une plus grande intégration en Europe avance très rapidement, et c'est la réalité : la subsidiarité est un élément de base pour atteindre cet équilibre des forces. Et actuellement, ma position est un peu faible, car je ne suis que le Président du Sénat et je ne peux parler qu'en termes de majorité ; ceci n'a pas été discuté, pour l'instant, dans notre parlement. J'espère que l'Europe va s'intégrer et qu'elle va chercher la paix et la stabilité pour l'avenir, et que ceci va favoriser le niveau de vie et l'égalité au sein de l'Union européenne.

Donc je n'ai pas de position et pour moi, il serait difficile d'être d'accord sur une conclusion qui parle de la future Constitution, puisque jusqu'à maintenant, nous n'avons pas eu l'opportunité d'en débattre au sein du Sénat. Comme mentionné ce matin, le Sénat hollandais a pour mission de contrôler l'action du gouvernement en ce qui concerne les affaires étrangères et l'Union européenne.

Il y a trente ans, en 1970, le Sénat avait créé un comité concernant les institutions européennes et ses membres ont exprimé à de nombreuses occasions leur préoccupation quant à la légitimité démocratique limitée de cette intégration croissante, et au manque de communications. On a alors tâché de minimiser ce déficit démocratique en Europe.

Pour la première fois, avec les Accords de Schengen, puis Maastricht et le Traité d'Amsterdam en 1997, et le Traité de Nice en 2000, les deux Chambres ont évoqué le droit d'approbation de la législation, qui est contraignant pour le Royaume de Hollande. Par conséquent, le programme du Conseil des Affaires de Justice et Intérieur est discuté au Sénat par le biais de la Commission de l'Intérieur. Il peut arriver qu'il ne soit pas approuvé et le ministre est alors invité à fournir davantage d'informations avant de prendre la décision de l'adopter.

En 2001 avait été adoptée une motion qui demandait un minimum de six semaines entre la publication du texte et l'avant-projet et à partir du moment où il y avait un consensus politique, jusqu'au moment où le texte était formellement adopté. De la sorte, si cette période de six semaines n'est pas respecté, l'approbation ne sera pas acceptée, aux termes de la motion.

Voilà donc une position tout à fait formelle qui démontre bien que nous n'acceptons pas sans conditions ce transfert d'autonomie de nos Sénats. De toute façon, je suis entièrement d'accord sur le fait qu'il faut discuter davantage du développement et de l'avenir de ce mécanisme institutionnel dans le contexte européen. Cela fait des années que je travaille en Europe en tant que fonctionnaire, en tant que diplomate et ministre, et l'Europe n'a jamais été aussi proche d'une plus grande intégration politique et d'institutions et en même temps, il n'y a jamais eu autant de besoin pour continuer à le faire.

De même, chaque année, nous organisons une séance plénière avec un débat concernant le Rapport, appelé l'état de l'Union européenne. C'est un des meilleurs moments en ce qui concerne la discussion politique. Ce document est présenté au Sénat en tant qu'annexe au budget pour l'année suivante, il est présenté par le ministère des Affaires étrangères.

L'aide administrative aux membres de notre Sénat est fournie par un petit bureau, un secrétariat d'affaires européennes.

La transparence vis-à-vis de la prise de décisions en Europe est un point important à améliorer.

Et enfin, Monsieur le Président, nous développons, en étroite collaboration avec la Chambre des représentants, un système qui permettrait de suivre certains sujets à Bruxelles, d'aussi près que possible. Et l'objectif est de pouvoir intervenir beaucoup plus et à une phase bien plus précoce, à partir du moment où certaines décisions sont adoptées en Europe et voient le jour. Et tâcher aussi de clore, de rapprocher ce déficit démocratique en Europe, et c'est peut-être le seul point sur lequel je peux m'engager.

Merci beaucoup de m'avoir donné l'opportunité d'exprimer ceci aujourd'hui, merci beaucoup pour l'organisation de cette conférence concernant ce sujet, qui est absolument vital pour le développement de l'histoire européenne et, surtout, des peuples européens.

Merci de votre attention.

## **M. Herwig Hoesle, PRÉSIDENT DU CONSEIL FÉDÉRAL D'AUTRICHE**

Monsieur le Président, mesdames et messieurs,

Je me sens tout d'abord obligé de remercier le Président du Sénat espagnol de son hospitalité et de cette réception magnifique. Je crois que cette réunion se tient dans un environnement qui facilite vraiment l'échange d'idées

On a beaucoup parlé, aujourd'hui, on a écouté des personnes très compétentes mais j'aimerais toutefois souligner un aspect très particulier. Si nous en sommes, aujourd'hui, à une étape du débat dont doit se dégager le projet d'une nouvelle Europe, il est important de penser à notre rôle au sein des parlements nationaux, qui sont les porteurs de la légitimité démocratique dans l'architecture de l'Europe de l'avenir. Le rythme croissant de l'intégration, dont nous sommes tous conscients, a abouti à l'unité de la population européenne, en renforçant la confiance portée par les citoyens à cette Europe commune.

Dans ce débat, je penche, personnellement, pour deux principes : en premier lieu, nous devons essayer de ne pas faire le contraire de ce que les citoyens attendent de nous, c'est-à-dire que nous devons simplifier les choses et non pas les compliquer. Et deuxièmement, avant d'entamer une réforme des institutions, je crois qu'il nous faut étudier le rôle et le fonctionnement du système actuel, réaliser un audit de ce qui existe en ce moment.

Pour essayer d'enrayer le déficit démocratique en Europe, il faut appliquer avec davantage d'intensité le système de codécision et les capacités de contrôle des Parlements face à leurs gouvernements.

Il s'agit surtout de savoir comment, de quelle façon et dans quelle mesure les gouvernements vont devoir informer leurs Parlements, les consulter et essayer d'obtenir leur approbation.

Permettez-moi de prendre l'exemple du *Bundesrat* autrichien pour mentionner quelques aspects : le contrôle de l'activité gouvernementale, de la part des parlements nationaux, est fondamental, parce que je crois que la tâche la plus importante des gouvernements est d'informer leurs parlements régulièrement, sur ce qui se passe en Europe. Évidemment que les assemblées parlementaires, en fonction de leurs compétences, doivent toujours être informées de la manière établie souverainement par chaque État. Dans le cas de l'Autriche, les deux Chambres, le Conseil national et le *Bundesrat* obtiennent pratiquement tous les documents sur les débats européens, de façon à pouvoir décider sur les affaires européennes lorsqu'elles sont à l'ordre du jour des deux Chambres.

Mais au-delà, le *Bundesrat* peut débattre sur ces affaires en plénière, avec 62 membres ou en commission de 15 membres, qui représentent proportionnellement

les différents partis politiques.

Le principe suivant est également appliqué : s'agissant de questions qui affectent les régions fédérales dans l'Union, c'est surtout la seconde Chambre qui agit dans le processus législatif, de façon à défendre les droits de cette région et c'est pour cela que dans le cadre de la Convention européenne, il y a toujours des tentatives d'accroître l'influence de cette seconde Chambre. Je crois qu'il est important, sur ce point, que les attributions des États membres de déterminer leur structure politique et constitutionnelle, dont l'organisation des autorités nationales, soient claires, comme l'exige l'article 9, alinéa 6 du projet de Traité constitutionnel.

Un élément essentiel de ce Traité constitutionnel est celui de l'importance des parlements nationaux, surtout de la seconde Chambre, pour éviter le dédoublement des compétences. Cela devrait être reconnu à travers le contrôle du principe de subsidiarité. Concernant les compétences, la transparence doit avoir une place privilégiée au moment de délimiter les responsabilités et d'accepter l'autorité politique de l'Union.

Dans les États membres qui ont un système bicaméral, comme mentionné plusieurs fois ici, les deux Chambres devraient avoir le droit d'alerte précoce et pouvoir saisir la Cour de justice lorsque leurs compétences sont affectées.

Mesdames et messieurs, je crois que l'inclusion de ces propositions dans le futur Traité constitutionnel de l'Union européenne ne pourra que renforcer le rôle des parlements nationaux et, surtout celui des secondes Chambres dans le cadre des décisions européennes.

Du point de vue de l'Autriche et comme l'a signalé M. Poncelet, les secondes Chambres sont réellement prédestinées à devenir les organes de contrôle de la subsidiarité et pour servir, également, les citoyens. Et je crois qu'il est essentiel, pour construire une Europe commune et une conscience européenne, que les mandataires accomplissent cette importante fonction de contrôle.

C'est dans ce sens que je remercie le Sénat espagnol de cette réunion et de cet échange d'idées.

## **M. Armand de Decker, PRÉSIDENT DU SÉNAT DE BELGIQUE**

Merci, Monsieur le Président.

Je voudrais tout d'abord féliciter à mon tour le Sénateur Muñoz-Alonso pour l'excellent rapport qu'il vient de nous faire sur ce sujet fort important. Me réjouir aussi d'avoir entendu les interventions de M. Dini, de M. Poncelet qui, l'un et l'autre, suivent avec énormément de précision et de combativité cette question.

Nous nous réunissons pour parler de cela à un moment, je crois, tout à fait stratégique. C'est-à-dire que la construction européenne s'est faite, ces trente à quarante dernières années, par la procédure des petits pas, sans jamais se poser les questions fondamentales, les questions vitales, de la raison pour laquelle nous voulons construire l'Europe et de ce que nous voulions en faire. Et cette méthode a réussi, mais dans le même temps, je pense qu'elle est arrivée tout doucement à sa limite. Et c'est la raison pour laquelle nos gouvernements ont ressenti, lors du Sommet de Laeken, le besoin de créer cette Convention et d'associer les parlements nationaux à la construction européenne.

On ne pouvait plus continuer à construire l'Union européenne exclusivement par des conférences diplomatiques, comme on l'a fait depuis quarante ans. La raison supplémentaire pour laquelle ils ont ressenti ce besoin d'associer les parlements

nationaux, c'était que nous avons réussi la gestion commune d'un certain nombre de grands dossiers, comme le Marché unique, qui a mené jusqu'à l'euro, jusqu'à la monnaie commune, et que toute étape future de la construction européenne, va nécessairement toucher à des domaines qui font référence, immédiatement, à la souveraineté nationale de nos États.

Les sujets qui vont venir, et qui seront les plus brûlants dans les quinze prochaines années, c'est à l'évidence une politique étrangère commune, une politique de sécurité commune, une politique de défense commune, une politique de sécurité intérieure commune, une politique de justice commune. Alors, pour le moment, comment traite-t-on ces matières européennes dans nos parlements nationaux ?

On a, jusqu'à aujourd'hui, traité cette matière comme si la construction européenne, la politique européenne de nos États membres participait à la politique étrangère de nos pays. Or, la politique européenne participe à la construction et à la gestion intérieures de nos pays, parce que la dimension européenne est l'élément complémentaire indispensable, même à la défense de nos intérêts nationaux.

Je vais parler du Parlement belge, qui a constitué des commissions parlementaires spécialisées. Nous avons un Comité d'avis des questions européennes à la Chambre, un Comité d'avis des questions européennes au Sénat, ils se réunissent, la plupart du temps, ensemble et chaque fois qu'il y a un Conseil des ministres européens ou un Sommet européen, les ministres concernés, ou le Premier ministre ou le ministre des Affaires étrangères viennent nous exposer les positions qu'ils vont défendre, avant d'aller à ces réunions et lorsqu'ils en reviennent, ils viennent nous faire rapport. Tout cela est très bien, mais je crois que c'est devenu totalement insuffisant.

Deuxièmement, afin d'approfondir le contrôle de la politique européenne par nos Parlements, a été créée la COSAC, il y a une dizaine d'années et je crois qu'elle a été une très positive. Mais aujourd'hui, elle est insuffisante. Pourquoi la COSAC est-elle insuffisante ? D'abord, parce que son agenda est fixé par le pays qui a la présidence, ce qui veut dire qu'il n'y a aucune continuité dans le travail de la COSAC ; ensuite, parce que les parlementaires qui y sont, sont des généralistes européens et non pas des spécialistes des sujets qui s'y traitent successivement. Troisième raison pour laquelle la COSAC est insuffisante, c'est qu'elle n'a pas encore de secrétariat permanent, il est actuellement à l'étude.

Alors, comment faire ?

Je partage l'analyse de M. Poncelet et de M. Dini notamment lorsqu'ils disent qu'il faut, à égalité, associer les Chambres hautes à cet exercice. Pourquoi ? En tout cas parce que dans un pays comme le mien, le Sénat représente les entités fédérées, les territoires ou les régions, et que la construction européenne ne concerne plus que les États mais aussi les organisations territoriales de nos différents pays.

Ceci étant dit, vous avez, fort à propos, abordé cette question sous l'angle de la question de la subsidiarité. Et là, je rejoindrai un peu notre ami Braks et je serai peut-être un peu plus prudent. Il est vrai que mon pays est probablement l'un des pays membres de l'Union qui est le plus naturellement fédéraliste européen. Et que, dès lors, nous nous méfions un petit peu, la plupart, pas seulement moi, qui comprends fort bien les dangers de cette démarche et ses limites, lorsqu'elle est excessivement fédéraliste, mais dans mon pays, beaucoup d'élus se méfient un peu d'une application trop stricte du principe de subsidiarité, de peur qu'en évoquant la subsidiarité trop souvent, on n'empêche le développement de

certaines politiques européennes à l'échelon européen. Et ce, d'autant plus que l'on sait que les matières qui vont venir sont les matières qui touchent le plus à la souveraineté des États.

Ceci étant dit, si on examine les besoins du contrôle des institutions publiques et qu'on se met surtout à réfléchir aux domaines où on doit progresser le plus, on en arrive vite à conclure que les Parlements nationaux doivent approfondir le contrôle de la politique étrangère, défense, justice et intérieur.

Il ne sera pas possible de faire progresser ces domaines-là, si nos parlementaires nationaux sont encore et toujours, à l'avenir, condamnés à ne discuter de ces matières que dans un cadre national. Comment voulez-vous qu'un parlementaire britannique conservateur, eurosceptique, soit un jour convaincu de l'utilité d'une politique étrangère commune s'il n'en discute qu'à la Chambre des communes ? Il faut qu'il ait l'occasion de confronter sa position à ses collègues d'autres pays.

C'est la même chose pour la justice, c'est la même chose pour l'intérieur, c'est la même chose pour la lutte contre le terrorisme. C'est la raison pour laquelle je pense qu'on doit aller plus loin, si on veut répondre à ces matières, et c'est pour cela que moi, j'ai soutenu publiquement en Belgique, alors que mon gouvernement est d'un avis contraire, l'idée du Président de la Convention, M. Giscard d'Estaing, de créer, dans la prolongation de la Convention, qui associe les parlements nationaux, un Congrès des Peuples d'Europe.

Quelles sont les caractéristiques du Congrès des Peuples d'Europe ? Il réunirait des parlementaires européens avec des parlementaires nationaux, sur un forum que se partageraient ces deux forces.

Je défends donc l'idée du Congrès des Peuples d'Europe et j'irais plus loin que Giscard d'Estaing, parce que le Président Giscard d'Estaing est obligé, par sa fonction, d'être très prudent, et donc il considère que ce Congrès des Peuples d'Europe devrait servir essentiellement, dit-il à ce stade, à une sorte de discussion annuelle de l'état de l'Union, un grand débat annuel des parlementaires nationaux et européens ensemble. Et je sais qu'il y a beaucoup de résistance à l'idée du Congrès des Peuples d'Europe, parce qu'on dit «on va créer une institution de plus» ; ce n'est pas une institution de plus. Un Congrès des Peuples d'Europe, c'est la réunion de membres du Parlement européen avec des parlementaires nationaux, la réunion de deux institutions, régulièrement, d'une manière générale pour le grand débat annuel, et à côté, d'autres réunions par chapitres. Ce Congrès pourrait précisément s'occuper de la subsidiarité et, avec le temps, devenir un jour un Sénat européen. Un Sénat européen qui n'aurait pas nécessairement de compétences législatives européennes, mais qui serait une Chambre pour les matières des deuxième et troisième piliers. C'est la seule façon, à mon sens, de faire progresser l'idée européenne.

Voilà, Monsieur le Président, quelques commentaires que je voulais faire, pour vous dire, en conclusion, qu'en tout cas personnellement, je suis favorable à la proposition d'amendement de M. Poncelet, parce que je crois qu'il est nécessaire d'impliquer les Chambres hautes davantage, par leur nature, par leur profil, par leur composition, à la construction européenne.

Je vous remercie.

## **Déclaration finale de la IV<sup>ème</sup> Réunion de l'Association des Sénats européens.**

«Conscients que la fonction de contrôle constitue aujourd'hui le noyau central de l'activité des Parlements, évaluant l'importante contribution des Chambres hautes à la fonction de contrôle de nos régimes démocratiques, du fait des particularités de leur représentation, conscients que l'étroite connexion entre les gouvernements et les majorités stables a modifié l'essence du mécanisme classique de contrôle parlementaire, ce qui requiert une meilleure définition de la position des minorités, évaluant l'importante contribution que les Chambres hautes peuvent apporter à la transparence de la vie politique, à travers la publicité des débats et la confrontation des options politiques plures, avec l'appui des nouvelles technologies, souhaitant renforcer le rôle des Parlements nationaux dans le processus de construction européenne, afin de rapprocher les citoyens de leurs gouvernements, lorsqu'ils agissent dans le domaine de la politique extérieure de l'Union européenne, ils déclarent :

Leur volonté de continuer à travailler en commun, afin de partager leurs expériences, de conserver l'élan démocratique dans leurs États respectifs et de garantir la légitimité de l'Union européenne.

Leur conviction que l'existence de Parlements bicaméraux renforce la fonction de contrôle confiée au pouvoir législatif, en introduisant les éléments de diversification de la représentation politique.

Leur ferme volonté d'approfondir la réflexion sur les transformations de la fonction de contrôle et leurs conséquences sur la structure et les fonctions des Chambres hautes.

Ils expriment leurs remerciements au Sénat de la République tchèque pour son offre d'accueillir la réunion de l'année prochaine ; remerciements pour les propositions de la Pologne, de l'Allemagne et de la Suisse pour recevoir cette réunion en 2004, 2005 et 2006».

## **VI. DECLARATION FINALE DE LA IV REUNION DE L'ASSOCIATION DES SENATS EUROPEENS.**

*Les Présidents des Chambres Hautes,  
réunis au siège du Sénat espagnol le 28 février 2003 dans le  
cadre de la quatrième Réunion de l'Association des Sénats Européens,  
sous la présidence de M. Juan José Lucas,*

- conscients que la fonction de contrôle constitue aujourd'hui le noyau central de l'activité des Parlements ;
- mettant en valeur l'importante contribution des Chambres Hautes à la fonction de contrôle de nos régimes démocratiques, du fait des particularités de leur représentation ;
- conscients que l'étroite connexion entre les gouvernements et les majorités stables a modifié le sens des mécanismes classiques de contrôle parlementaire, ce qui requiert une meilleure définition de la position des minorités ;
- mettant en valeur l'importante contribution que les Chambres Hautes peuvent apporter à la transparence de la vie politique, à travers la publicité des débats et la confrontation des options politiques plurales, avec l'appui des nouvelles technologies ;
- souhaitant renforcer le rôle des Parlements Nationaux dans le processus de construction européenne, afin de rapprocher les citoyens de leurs gouvernants lorsqu'ils agissent dans le domaine de la politique extérieure et de l'Union Européenne ;

### **DECLARENT**

1. leur volonté de continuer à travailler en commun afin de partager leurs expériences, de conserver l'élan démocratique dans leurs Etats respectifs et de garantir la légitimité de l'Union Européenne ;
2. leur conviction que l'existence de Parlements bicaméraux renforce la fonction de contrôle confiée au pouvoir législatif, en introduisant des éléments de diversification dans la représentation politique ;

3. leur ferme volonté d'approfondir la réflexion sur les transformations de la fonction de contrôle et leurs conséquences sur la structure et les fonctions des Chambres Hautes ;

## **EXPRIMENT**

- leur satisfaction en raison de l'offre du Sénat de la République Tchèque qui se propose d'organiser la Ve Réunion de l'Association des Sénats d'Europe, en septembre 2003.
- leur remerciement pour les propositions formulées par le Sénat de Pologne, le Bundesrat de la République Fédérale d'Allemagne et le Sénat de Suisse, afin d'accueillir les réunions de l'Association des Sénats d'Europe des années 2004, 2005 et 2006.

*Les Présidents des Chambres Hautes des pays membres de L'Union  
Européenne et des pays candidats*

## **DÉCLARENT AUSSI**

qui ont examiné avec intérêt les intenses travaux réalisés par la Convention Européenne, à propos du rôle des Parlements Nationaux dans la procédure réglementaire de l'Union Européenne.