



Eerste
Kamer *der Staten-Generaal*



Pleins feux sur le Sénat

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

Mémoire sur la préparation de la 16e réunion
de l'Association des Sénats européens
à La Haye (Pays-Bas) du 21 au 22 mai 2015



Introduction

Il n'existe pas de modèle ultime ou unique de démocratie parlementaire. Un régime parlementaire reflète le développement historique et constitutionnel d'une nation. De nombreux pays européens jouissent d'une longue tradition de démocratie parlementaire bicamérale. Les Pays-Bas célèbreront en 2015 le 200^e anniversaire de leur parlement bicaméral, les États généraux. Il est important que les Sénats (ou Chambres parlementaires hautes) et leurs présidents prennent conscience des différences et des similitudes existant entre les différents systèmes bicaméraux. Le but de cette conférence est de faciliter les échanges au sujet des évolutions récentes concernant le fonctionnement des Sénats. Les Sénats ayant engagé des réformes les dernières années ont été expressément invités à partager leurs expériences avec leurs homologues.

Remarques d'ordre général

Actuellement à l'échelle mondiale, 113 pays disposent d'un système monocaméral contre 79 qui disposent d'un système bicaméral.¹ De nombreux pays dotés de deux chambres ont décidé d'abolir la Chambre haute et disposent dorénavant d'un système monocaméral. Parmi les pays européens, on y trouve la Grèce (1935), le Danemark (1953), la Suède (1970), le Portugal (1974), la Turquie (1980), l'Islande (1991) et la Norvège (2009).² Le principal argument en faveur d'un système bicaméral est de soumettre toutes les décisions à l'*examen d'une seconde chambre* indépendante, de manière à améliorer la qualité et la stabilité de la législation. Les Sénats sont principalement chargés des fonctions suivantes :

¹ www.ipu.org/parlin-e/parlinesearch.asp

² Remarque : Il existe également des exemples de systèmes bicaméraux nouvellement mis en place ou rétablis dans des pays qui ont remodelé leur constitution après une période de régime autocratique, tels que l'Espagne et l'Afrique du Sud.



1. Analyser la législation adoptée par la Chambre basse.
2. Garantir la stabilité et la continuité de la politique gouvernementale.
3. Jouer un rôle dans la protection des intérêts régionaux et/ou des minorités contre la « tyrannie de la majorité ».

À l'échelle mondiale, les Sénats se caractérisent par une grande diversité en termes de composition, de puissance et de rôle joué dans le processus politique de prise de décision. Au fil des ans, le concept de Sénat ou Chambre haute a évolué, ce qui, dans certains cas, a conduit à des réformes. Les Chambres hautes sont régulièrement critiquées sur leur utilité, pour avoir trop ou pas assez de pouvoir, pour être trop ou pas assez démocratiques ou pour être une copie conforme de la Chambre basse.

Le but de la réunion est de changer les conceptions de fonctionnement des Sénats dans les systèmes parlementaires bicaméraux. Qu'est-ce qui légitime un système bicaméral à notre époque ? Les deux chambres doivent-elles jouir des mêmes pouvoirs législatifs ? Quelle est l'influence de l'opinion publique ? Dans quelle mesure les Sénats jouent-ils un rôle dans la représentation des régions ? Quels changements les Sénats ont-ils subi au cours des dernières années ? Ces questions, et bien d'autres, seront abordées au cours de la 16e réunion de l'ASE à La Haye en 2015.

Sous-thème I : Composition

Les pouvoirs politiques d'un Sénat dépendent de sa composition et des pouvoirs formels qui lui sont conférés. Dans certains cas, les membres de la Chambre haute ont un mandat plus long que ceux de la Chambre basse. Ils ont une moyenne d'âge plus élevée et sont moins nombreux que leurs homologues. Les Chambres hautes ont tendance à attirer des personnes qui s'intéressent à la politique et au contrôle parlementaire mais ne se sentent



pas appelées à jouer un rôle exécutif. Du fait de leur position au sein de la société, de leur expérience et de leur mandat relativement long, les sénateurs semblent faire preuve d'une plus grande indépendance d'esprit. Les Chambres hautes permettent donc de faire le contrepoids dans un parlement autrement dominé par l'exécutif.

En France, en Italie, en Belgique, en Irlande, en Suisse et au Canada, la composition de la Chambre haute a, pendant plusieurs années, fait l'objet de nombreux débats tandis qu'en 1999, au Royaume-Uni, un débat sur la Chambre des Lords a conduit à la réduction du nombre de pairs héréditaires (passé de 700 à 92).³

- La différence de composition d'un Sénat par rapport à la Chambre basse le rend-il plus faible ou plus fort ?
- Dans quelle mesure le système d'élection (ou de nomination) des sénateurs a-t-il une incidence sur la légitimité démocratique du Sénat ?
- Quelles sont les pratiques de réservation de sièges utilisées à l'encontre des représentants des minorités ?

Sous-thème II : Pouvoir de contraindre et pouvoir de convaincre

Alors que l'examen de la législation est au cœur du travail du Sénat, les pouvoirs législatifs de ce dernier peuvent varier considérablement. Dans certains pays, comme les Pays-Bas, le Sénat dispose d'un droit de veto total sur toutes les mesures législatives, y compris le budget. Dans d'autres pays, comme la Slovénie, le Sénat a une fonction législative et agit comme mécanisme compensateur à l'égard de l'Assemblée nationale, bien qu'il ne soit pas habilité à voter des lois. Bien que dans les États non-fédéraux les Sénats disposent rarement du droit de veto, ils ont quasiment tous le droit

³ En 2009, la Chambre des Lords a également perdu ses fonctions d'instance judiciaire au moment de la création de la Cour suprême du Royaume-Uni ; les mandataires sont devenus juges de la Cour suprême du Royaume-Uni et ont perdu leur droit de parole et de vote à la Chambre des Lords jusqu'à leur départ en retraite.



de présenter et d'amender une loi. En Espagne, en Irlande, en Pologne, en Autriche et en République Tchèque, la Chambre haute peut renvoyer un projet de loi à la Chambre basse avec des propositions d'amendement ou des objections. La décision finale appartient à la Chambre basse. En Allemagne, une commission de médiation spéciale comprenant des membres des deux chambres peut proposer un compromis. Dans d'autres pays, le projet de loi fait un va-et-vient entre les deux chambres avant qu'une décision finale ne soit prise (par la Chambre haute ou la Chambre basse, ou par les deux chambres d'un commun accord).⁴ De nombreux Sénats ont un rôle limité quant à l'examen des budgets. Ils sont cependant amenés à jouer un rôle distinct dans les questions constitutionnelles.

En Allemagne, une réforme adoptée en 2006 a limité le droit de veto de la Chambre haute, le Bundesrat (ou Conseil fédéral), à 40 % des lois fédérales. En contrepartie, les Länder se sont vus attribuer de nouvelles compétences, leur permettant de s'écarter de certaines législations fédérales.

- Quelles différences peut-on constater entre les pouvoirs législatifs des deux chambres du Parlement ?
- Quel est le rôle du Sénat dans l'examen du budget ?
- Les Sénats jouent-ils un rôle spécifique dans l'examen de la constitutionnalité d'une proposition législative ?
- Comment les systèmes bicaméraux peuvent-ils faire preuve de suffisamment de soins et de détermination quand il s'agit de s'attaquer à des questions urgentes ?
- Y a-t-il une controverse au sujet de la répartition des pouvoirs entre les Chambres hautes et les Chambres basses dans votre pays ?

⁴ C'est la *navette*.



Sous-thème III : L'importance de l'opinion publique

Dans la plupart des pays, le Sénat attire moins l'attention des médias que la Chambre des représentants. Le manque de visibilité peut conduire à l'indifférence du grand public concernant les fonctions remplies par le Sénat ou à une image publique moins favorable. Dans certains cas, on reproche aux Sénats de ralentir le processus législatif et de faire double-emploi en empêchant le gouvernement d'agir de façon décisive et résolue.

- Comment les Sénats peuvent-ils arriver à garantir la transparence de leurs activités ?
- Les médias sociaux ont-ils un impact sur la politique de communication d'un Sénat ?
- Quelles sont les meilleures pratiques pour maintenir de bonnes relations avec la presse ?